Drept european

Ion Gâlea

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului

Analiză critică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II 431.144

Editura C.H. Beck

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAȘI
II 431. 144

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DREPT EUROPEAN

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului

Analiză critică

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

GÂLEA, ION

Studii: Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept (2000); Curs postuniversitar în domeniul relaţiilor internaţionale, Institutul de Relaţii Internaţionale Clingendael, Olanda (2001); Master în relaţii internaţionale, Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative (2002); Curs în domeniul relaţiilor internaţionale, Diplomatic Academy, Londra (2002); Master în studii europene, Universitatea Graz, Austria, în colaborare cu European Institute of Public Administration, Luxemburg şi European Academy, Bolzano, Italia (2006); Doctor în drept, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept (2008).

Activitate: diplomat, Direcţia Drept Internaţional şi Tratate, Ministerul Afacerilor Externe (2000-2002); cadru didactic – preparator universitar/asistent universitar în drept internaţioanl public şi organizaţii şi relaţii internaţionale, Universitatea din Bucureşti, Facultatea de Drept (2002-prezent); şeful Oficiului Drept Comunitar/Direcţiei Drept Comunitar, Ministerul Afacerilor Externe (2002-2007, 2009-2010); activitate juridică în mediul privat (2007-2009); director general pentru afaceri juridice, Ministerul Afacerilor Externe (2010-prezent).

Publicaţii: 4 lucrări în calitate de unic autor, 1 în calitate de coordonator şi 3 în calitate de coautor, între care: Tratatul privind instituirea unei Constituţii pentru Europa (text comentat); Drept internaţional public, texte esenţiale; Drept diplomatic şi consular, Sinteze pentru examen; Folosirea forţei în dreptul internaţional; Tratatele Uniunii Europene. Comentarii şi explicaţii; 19 studii în calitate de autor sau coautor în diverse reviste.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY

Ion Gâlea

681596

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului

Analiză critică

BCU IASI 1018080

ALE

Editura C.H. Beck
București 2012

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

FOTOCOPIEREA INTERZISĂ!

AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin reproducere, conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului. Analiză critică
Ion Gâlea

Copyright © 2012 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck
Nici o parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
GÂLEA, ION
Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului : analiză critică / Ion Gâlea. - București : Editura C.H. Beck, 2012
Bibliogr.
ISBN 978-606-18-0036-0

342.7(4)
341.24:341.231.4(4)

Editura C.H. Beck
Str. Serg. Nuțu Ion nr. 2, sector 5, București
Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.09; 021410.08.73; 021.410.08.46
Fax: 021.410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Raluca Antone
Tehnoredactor: Cătălin Mantu

21 MAR. 2014

Tiparul executat de Graficprint

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Abrevieri ..... **VII**

Cuvânt-înainte ..... **IX**

Introducere **1**

Capitolul I. Evoluția protecției drepturilor omului în Uniunea Europeană **11**

Secțiunea 1. Introducerea drepturilor omului în dreptul UE pe cale jurisprudențială 11

§1. Primele evoluții 11

§2. Evoluția dreptului primar, ca urmare a jurisprudenței 17

Secțiunea a 2-a. Poziția jurisdicțiilor naționale 20

Secțiunea a 3-a. Carta Drepturilor Fundamentale – catalog al drepturilor la nivelul Uniunii Europene 28

Capitolul II. Potențiale probleme în legătură cu aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană **36**

Secțiunea 1. Relația actuală dintre Curtea de Justiție a Uniunii Europene și CEDO 36

§1. Convergență și divergență în jurisprudența celor două instanțe 36

§2. Poziția instanței de la Strasbourg față de Curtea Europeană de Justiție 40

Secțiunea a 2-a. Posibile deficiențe substanțiale în protecția drepturilor omului la nivelul UE – cazul accesului la justiție 49

§1. Dreptul primar și interpretarea jurisprudențială 49

§2. Evaluarea compatibilității cu standardele Convenției 58

Secțiunea a 3-a. Relația Curții de Justiție cu dreptul internațional – posibile exigențe suplimentare 62

§1. Poziția Curții de Justiție față de sisteme jurisdicționale la care Uniunea ar fi parte 62

§2. Relația dintre obligațiile generale rezultând din dreptul internațional și normele privind protecția drepturilor omului 69

§3. Prima încercare „eșuată" de aderare la Convenție. Avizul 2/94 76

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul III. Stadiul actual al aderării Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului 79
Secțiunea 1. Reglementarea în dreptul primar 79
Secțiunea a 2-a. Evoluția și stadiul actual al negocierilor referitoare la aderarea UE la Convenție 87
§1. Mandatul de negociere 87
§2. Negocierile între Uniune și statele membre ale Consiliul Europei 92

Capitolul IV. Principalele probleme juridice ridicate de Aderarea Uniunii Europene la Convenție 96
Secțiunea 1. Instrumentul juridic de aderare a UE la Convenție 96
§1. Natura juridică 96
§2. Adaptările tehnice 97
§3. Situația Protocoalelor și rezervelor Convenției 99
§4. Aspecte instituționale 102
§5. Acțiunile *inter-partes* 106
Secțiunea a 2-a. Mecanismul „co-pârât" 108
§1. Necesitatea mecanismului „co-pârât" 108
§2. Cazurile în care este avut în vedere mecanismul „co-pârât" 111
§3. Scurtă expunere a funcționării mecanismului 116
§4. Efectele mecanismului 118
§5. Elemente critice cu privire la mecanismul „co-pârât" 119
Secțiunea a 3-a. Implicarea prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene 125
§1. Ipoteza implicării prealabile a Curții de Justiție 125
§2. Rațiunea mecanismului implicării prealabile 127
§3. Descrierea mecanismului implicării prealabile propus de Acordul de aderare 130
§4. Efectele implicării prealabile 132
§5. Problema modificării tratatelor fundamentale 135

Concluzii 140

Bibliografie selectivă 145

Abrevieri

alin.	– alineatul
art.	– articolul
Acordul SEE	– Acordul privind Spațiul Economic European
AELS	– Asociația Europeană a Liberului Schimb
APCE	– Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
art.	– articolul
CDDH	– Comitetul Director pentru Drepturile Omului
CE	– Comunitatea Europeană
CEDO	– Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CJCE	– Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CJUE	– Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Convenția/Convenție	– Convenția europeană a drepturilor omului
p.	– pagina
parag.	– paragraful
TCE	– Tratatul de instituire a Comunității Europene
TFUE	– Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TUE	– Tratatul Uniunii Europene
UE	– Uniunea Europeană

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuvânt-înainte

Primele elemente ale acestui volum s-au născut ca o analiză critică a respectării drepturilor omului la nivelul Uniunii Europene. Constituirea Uniunii ca o entitate fundamentată pe integrarea economică și monetară a reprezentat o explicație normală pentru realitatea că protecția drepturilor omului a evoluat mai lent în raport cu sistemul Curții Europene a Drepturilor Omului.

Spre exemplu, un caz care a fost remarcat încă din primele cercetări pe această temă a fost cel al acțiunilor directe în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Am constatat, astfel, că dacă un act de dreptul Uniunii Europene lezează drepturile unui cetățean, posibilitățile acestei persoane de a ataca actul în fața jurisdicțiilor Uniunii sunt limitate. Care ar fi relevanța acestei situații dacă ar fi să evaluăm Uniunea în raport cu standardele Curții Europene a Drepturilor Omului? Totuși, trebuie să precizăm că limitarea acțiunilor directe reprezintă o trăsătură conceptuală a sistemului dreptului Uniunii Europene: acest sistem are la bază subsidiaritatea, delegarea implementării dreptului Uniunii către Statele Membre, iar instrumentul principal prin care Curtea de Justiție asigură interpretarea unitară și caracterul autonom al ordinii juridice a Uniunii este dialogul cu instanțele naționale: procedura trimiterii prealabile. Spre deosebire de acest sistem, Curtea Europeană a Drepturilor Omului are ca element central acțiunea directă a persoanelor private, reprezentând esențialmente un sistem de control extern.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului a devenit o certitudine. Trăsăturile caracteristice ale dreptului Uniunii au determinat dificultăți pre-existente în calea aderării: Curtea de Justiție a Uniunii Europene a acceptat în foarte puține cazuri un control extern; un control extern al Curții de Justiție ar fi putut afecta autonomia ordinii juridice a Uniunii, consacrată în repetate rânduri în jurisprudență; unele elemente ale dreptului primar (cum ar fi acțiunile directe) ar fi fost surse potențiale de încălcare a Convenției europene a drepturilor omului. Aceste dificultăți, coroborate cu diferența conceptuală între sistemul dreptului Uniunii

BCU M. EMINESCU" IAȘI

Europene şi cel al Curții Europene a Drepturilor Omului, au generat reacții din partea instituțiilor Uniunii față de aderare. Aceste reacții s-au reflectat, în primul rând, în dreptul primar, art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană şi Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale reglementând condiții specifice pe care trebuie să le îndeplinească Acordul privind aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului dintre care se individualizează menținerea caracterului autonom al ordinii juridice a Uniunii şi neafectarea competențelor Uniunii şi a instituțiilor. În al doilea rând, aceste reacții s-au manifestat prin luări de poziție ale instituțiilor, Comisia şi Curtea de Justiție având rolul cel mai activ. Curtea de Justiție, în special, şi-a făcut cunoscut în mod ferm punctul de vedere, ceea ce a determinat statele să devină conştiente că fără acomodarea îngrijorărilor Curții, există pericolul unui aviz negativ al acesteia asupra proiectului de acord.

Negocierile formale între Comisie şi statele membre ale Consiliului Europei, desfăşurate într-un format special – Comitetul Director pentru Drepturile Omului – Uniunea Europeană (CDDH-UE) – au condus la prezentarea unui proiect de Acord de aderare în cursul anului 2011. Dintre elementele cele mai interesante ale proiectului de acord se disting două mecanisme care introduc trăsături de noutate în sistemul Curții de la Strasbourg: mecanismul „co-pârât" şi mecanismul implicării prealabile a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Chiar dacă, momentan, procesul negocierilor este blocat datorită divergențelor de opinie dintre Statele Membre ale Uniunii Europene şi Comisie, proiectul de Acord reprezintă o bază solidă pentru analizarea principalelor probleme pe care le presupune aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului. Prezentul volum propune o analiză evolutivă, pornind de la protecția drepturilor omului în Uniunea Europeană la nivel general şi terminând cu examinarea mecanismelor specifice necesare pentru ca aderarea Uniunii la Convenție să se producă fără afectarea autonomiei ordinii sale juridice şi cu păstrarea neatinsă a competenței instituțiilor sale, în special a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Ion Gâlea

Introducere

Uniunea Europeană a fost construită pe fundamentul integrării economice, integrarea politică devenind, în timp, „vârful iceberg-ului". În urmă cu nu mulți ani, Uniunea Europeană era catalogată drept un „gigant economic și un pitic politic". Cele patru libertăți fundamentale: libera circulație a bunurilor, a capitalurilor, a persoanelor și a serviciilor, care reprezintă punctul esențial și inițial al construcției europene, dovedesc pe deplin acest lucru. Este vorba despre „libertăți economice", nu „libertăți fundamentale" în sensul de categorie de drepturi ale omului.

Astfel, propunerea ministrului afacerilor externe francez Robert Schumann, care a dus la crearea primei structuri de la care a pornit construcția europeană, a avut în vedere un plan fundamentat pe cooperarea economică: punerea în comun a resurselor franceze și germane de cărbune și oțel, sub supravegherea unei unice „Înalte Autorități", structură deschisă pentru orice stat care ar dori să participe. Într-adevăr, integrarea economică bazată pe Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului a fost consolidată cu o putere sporită în 1957 prin Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Astfel, nu numai resursele esențiale urmau să formeze obiectul unei piețe comune graduale, ci toate bunurile și serviciile, dublate de mișcările de capital și de forță de muncă. O trăsătură esențială a Comunităților, care își va dovedi relevanța în cadrul acestui studiu, a fost încă de la început crearea unei autorități supranaționale care avea instituții și competența necesară pentru a obliga Statele Membre să respecte regulile tratatelor[1].

Construcția juridică a Uniunii Europene a urmărit transpunerea în textele tratatelor a unor reguli economice, bazate pe teoriile funcționaliste din anii 1950[2], care porneau de la premisa că resursele esențiale trebuie să facă obiectul unei cooperări discrete, delimitate de politica internă a

---

[1] *P. Craig, G. de Burca*, EU Law, Text, Cases and Materials, Oxford University Press, Fourth Edition, 2008, p. 6.

[2] *D. Cryssochoou*, Theorizing European Integration, Sage, 2001, citat în *P. Craig, G. Burca*, op. cit., p. 2.

statelor, controlate în mod discret de tehnocrația unor instituții supranaționale. Teoriile neofuncționaliste, promovate în cursul deceniului următor, au un punct comun cu funcționalismul în ideea că urmărirea în comun (de către statele foste inamice) a unor beneficii de natură economică, fără relevanță politică, va conduce la prosperitate și stabilitate. Neofuncționalismul merge mai departe, arătând că integrarea este rezultatului „efectului de rostogolire" (*spill-over effect*) al beneficiilor rezultate din cooperarea economică dinspre sfera tehnică înspre domenii de competență statală cu relevanță politică sporită. Astfel, statele, sub presiunea (sau la îndemnul, depinde de perspectivă) beneficiilor economice, vor agrea transferarea unor atribuții esențiale derivând din suveranitate către instituțiile supranaționale[1].

Sistemul de protecție a drepturilor omului în Europa a evoluat în paralel. Astfel, o încercare de integrare bazată pe voința politică, și nu pe consecințele economice, a fost reprezentată de semnarea Statutului Consiliului Europei în 1949. Principalul instrument al acestei organizații internaționale a fost Convenția europeană a drepturilor omului (în continuare Convenția), semnată în 1950 și intrată în vigoare trei ani mai târziu. Profunzimea nivelului de protecție al drepturilor omului a fost atins nu doar prin textul Convenției. Din punct de vedere redacțional, acesta nu diferă, în mod esențial, în raport cu Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948 (e adevărat, Declarația nu reprezintă un tratat internațional, ci doar o rezoluție a Adunării Generale). Totuși, în cadrul Convenției europene a drepturilor omului, mecanismul de soluționare a diferendelor – Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare CEDO) – a jucat un rol inestimabil, permițând oricărei persoane fizice să introducă cereri împotriva statelor părți. Astăzi, Convenția nu poate fi privită fără construcția juridică bazată pe interpretare, rezultată din jurisprudența CEDO.

Totuși, gestionarea Curții Europene nu a presupus modificări de substanță în mecanismele juridice, nici „cedări de suveranitate suplimentare" din partea statelor (în afara acceptării executării hotărârilor Curții de la Strasbourg). Este adevărat, gestionarea eficientă a Curții și o mai mare deschidere către cetățeni au reclamat suprimarea, în timp, a Comisiei Europene a Drepturilor Omului și au impus unele modificări procedurale

---

[1] *J. Lodge*, The European Community and the Challenge of the Future, Pinter, 1993, p. XIX; *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 2.

în funcționarea Curții (protocoalele nr. 11 și 14 la Convenție). Consiliul Europei, ca organizație internațională, a rămas însă axat pe probleme generale de drepturi ale omului și pe cooperare interguvernamentală în domeniul justiției. În timp, sub auspiciile Consiliului Europei, a fost încheiat un număr impresionant de tratate internaționale, adeseori acestea fiind deschise către state terțe[1]. Totuși, Consiliul Europei nu a reprezentat o instituție „supranațională", care să poată adopta acte juridice obligatorii pentru statele membre. Rezoluțiile și recomandările Comitetului Miniștrilor și Adunării Parlamentare se încadrează în conceptul general de *soft-law*[2]. Este adevărat că unele convenții conțin mecanisme de monitorizare valoroase – cum ar fi, spre exemplu, Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale din 1995 – însă, în mod similar, opiniile Comitetului Consultativ și Rezoluțiile Comitetului Miniștrilor adoptate în cadrul monitorizării prezintă un grad ridicat de flexibilitate, în dauna „puterii de constrângere": sunt recomandate măsuri statelor, adaptiv, de la caz la caz, însă actele adoptate nu au forță obligatorie[3].

În paralel, nivelul de integrare în cadrul Comunității Economice Europene, devenită după Tratatul de la Maastricht Comunitatea Europeană și dublată cu existența Uniunii Europene, cu competențe în domeniul politicii externe și justiției și afacerilor interne, a avansat atât pe orizontală, cât și pe verticală. Trăsătura specifică a funcționării Comunității Europene, și anume posibilitatea de a adopta acte juridice obligatorii, care sunt preluate în mod direct în ordinea juridică internă a statelor membre, a fost completată cu extinderea domeniilor în care deciziile pot fi adoptate cu majoritate calificată, precum și cu lărgirea graduală a competențelor Uniunii, prin introducerea politicilor complementare celor patru libertăți: armonizarea pentru completarea pieții interne, politica socială, politica economică și monetară, coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică, mediul etc. Începând de la Tratatul de la Maastricht și culminând cu Tratatul de la Lisabona, aspectele de justiție și afaceri interne au fost încorporate în politica Uniunii, sub denumirea de

---

[1] Pentru lista completă a Tratatelor Consiliului Europei, a se vedea site-ul Oficiului Tratate al Consiliului Europei: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG.

[2] Statutul Consiliului Europei, adoptat la Londra, la 5 mai 1949, articolele 13-21 (Comitetul Miniștrilor), 22-35 (Adunarea Parlamentară).

[3] Convenția Cadru pentru protecția minorităților naționale, adoptată la Strasbourg, la 1 februarie 1995, art. 24-26.

„spațiul de libertate, securitate și justiție". Politica externă este singurul domeniu rămas în sfera „interguvernamentală", în condițiile în care regula generală este unanimitatea și competența Curții de Justiție este limitată la verificarea legalității măsurilor sancționatorii[1]. Am menționat în mod special spațiul de libertate, securitate și justiție, deoarece măsurile adoptate în cadrul acestui domeniu de competență au potențial ridicat de a afecta drepturile omului – putem menționa, cu titlu de exemplu introductiv, cazul *Pupino,* care, deși privea în special efectul indirect al unei decizii cadru, a generat influențe într-un proces penal prin schimbarea, pe cale de interpretare, a relevanței juridice a unor elemente de probă[2].

Această evoluție în profunzime și pe orizontală a competențelor Uniunii Europene a generat o posibilitate crescută de a afecta, prin deciziile adoptate de instituții, drepturile indivizilor. Aceasta este premisa prezentului studiu. Într-adevăr, instituțiile Uniunii Europene, atunci când adoptă acte cu valoare obligatorii, nu sunt supuse, în prezent, controlului mecanismului de protecție reprezentat de CEDO. Schimbarea fundamentală s-a produs prin Tratatul de la Lisabona, care, preluând conceptul reglementat de Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa din 2004, reglementează obligația Uniunii de a adera la Convenție. Modalitățile aderării sunt deosebit de complexe, motiv pentru care negocierile nu s-au finalizat încă.

Realitatea că, până în prezent, actele UE nu sunt supuse unui control extern în domeniul drepturilor omului a rezultat din evoluția paralelă a încercărilor, originare încă din anii 1950, de a „unifica Europa". Cele două sisteme: Consiliul Europei, cu preocupare principală drepturile omului, și Uniunea Europeană, cu preocupare principală integrarea economică, au evoluat paralel. Transformarea Uniunii Europene dintr-o formă de integrare exclusiv economică într-un sistem politico-economic a determinat intersectarea competențelor celor două organizații europene. De aici, necesitatea unei convergențe, care nu poate fi lipsită de turbulențe.

După cum menționam, Consiliul Europei deține „catalogul drepturilor": Convenția, dublată de mecanismul deosebit de eficient de control – CEDO. Comunitățile Europene (ulterior Uniunea) nu au fost inițial în niciun mod obligate de prevederile Convenției, nici nu au fost supuse mecanismului de control. Totuși, nu trebuie neglijat faptul că Uniunea Europeană a dezvoltat în mod progresiv propriul sistem de protecție a

---

[1] Art. 277 TFUE.

[2] C-105/03 [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-5285.

drepturilor omului. Treptat, Uniunea Europeană a creat anumite mecanisme juridice de protecție a drepturilor omului: construcția jurisprudențială, introducerea art. 6 în Tratatul privind Uniunea Europeană, anumite referințe colaterale la drepturile omului în același Tratat (art. 7, 49), adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale, soluțiile instituționale: Centrul European de Monitorizare privind Rasismul și Xenofobia și, ulterior, Agenția pentru Drepturile Omului. Totuși, eficiența acestor soluții putea fi discutată: până la Tratatul de la Lisabona Uniunea Europeană nu dispunea de un catalog al drepturilor omului cu valoare obligatorie, după modelul codificării drepturilor omului în tradițiile constituționale ale tuturor statelor.

Toate Statele Membre ale Uniunii Europene sunt și membre ale Consiliului Europei. Uniunea Europeană a dezvoltat prin intermediul Curții de Justiție de la Luxemburg un mecanism propriu de control al respectării drepturilor omului, în special pe baza „principiilor generale ale dreptului". Statele Membre, totuși, au fost și sunt supuse controlului jurisdicțional al CEDO. Există posibilitatea ca un Stat Membru să fie acționat în fața Curții de la Strasbourg pentru o acțiune a Uniunii Europene? Există posibilitatea ca instanța de la Luxemburg să evalueze aceeași situație? Cu siguranță, posibilitatea duplicării interpretării jurisprudențiale există, având în vedere caracterul deosebit de restrâns al „codificării" drepturilor și întinderea largă a interpretării bazate pe cazuistică. Nu rare pot fi interpretările diferite. Care ar fi soluția, în acest caz?

Tratatul de la Lisabona aduce câteva modificări importante, de natură să schimbe paradigma asupra drepturilor omului la nivelul Uniunii, precum și să confere o nouă dimensiune și oferă Uniunii un catalog de drepturi: în primul rând, personalitatea juridică a Uniunii Europene devine unică; în al doilea rând, Carta Drepturilor Fundamentale primește valoare juridică obligatorie, egală cu a tratatelor constitutive, în al treilea rând, se prevede expres obligația Uniunii de a adera la Convenție, împreună cu condițiile acestei aderări.

Personalitatea juridică a Uniunii devine unificată. Până la Tratatul de la Lisabona, Comunitatea Europeană avea personalitate juridică atribuită în mod expres. Numeroși autori considerau că Uniunea Europeană, dotată cu structura de „trei piloni", așa cum a fost concepută prin Tratatul de la Maastricht, nu avea personalitate juridică internațională (ceea ce corespundea cu dezideratul politic inițial al statelor de a „nu ceda prea mult din suveranitatea națională"). În realitate, prin atribuirea unor competențe specifice în urma Tratatului de la Amsterdam (mai exact, art. 24 și 38 din

versiunea Tratatului privind Uniunea Europeană anterioară Tratatului de la Lisabona, care prevedeau încheierea de către Uniune a unor tratate în domeniul politicii externe, respectiv cooperării polițienești și judiciare în materie penală), Uniunea Europeană a dobândit personalitate juridică implicită: era dotată cu organe și atribuții (încheierea de tratate internaționale) care nu puteau fi exercitate în lipsa personalității juridice internaționale[1]. Astfel, Tratatul de la Lisabona nu a conferit neapărat personalitate juridică Uniunii, ci a creat o personalitate juridică unică și conferită expres.

Personalitatea juridică duce la posibilitatea ca, pe de o parte, Uniunea să devină parte la un mecanism internațional de protecție a drepturilor omului, și, pe de altă parte, creează premisele angajării răspunderii internaționale.

Carta Drepturilor Fundamentale, adoptată la Nisa în 2000, a primit valoare juridică obligatorie și valoare de drept primar. Prin urmare, după 1 decembrie 2009, Curtea de Justiție poate face referire directă la Carta Drepturilor Fundamentale pentru asigurarea respectării drepturilor omului la nivelul Uniunii. Sfera de aplicare a Cartei este circumscrisă acțiunii instituțiilor Uniunii și a statelor membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, Carta nu reprezintă un „cenzor" al oricărei acțiuni a statelor membre, cum este Convenția.

Urmând reglementarea din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, Tratatul de la Lisabona introduce o reglementare simplă: „Uniunea aderă la Convenția europeană a drepturilor omului", care elimină la nivel de principiu dezbaterile referitoare la convergența celor două sisteme: Consiliul Europei și Uniunea Europeană. Totuși soluția nu este atât de simplă precum pare, deoarece atât Tratatul privind Uniunea Europeană, în forma modificată după Lisabona, cât și Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor reglementează anumite condiții privind aderarea Uniunii la Convenție. Aderarea se va produce printr-un „Tratat de aderare", încheiat între Uniune, ca subiect de drept internațional, pe de o parte, și toate statele membre ale Consiliului Europei – ca fondatori ai sistemului Convenției. Problema este că acest Tratat de aderare va presupune obligativitatea respectării condițiilor prevăzute de art. 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană și de Protocolul nr. 8, ceea ce poate conduce la probleme suplimentare.

---

[1] Avizul consultativ: Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: ICJ Reports, 1949, p. 174.

În prezent, la data scrierii acestui studiu, negocierile privind aderarea Uniunii Europene la Convenție „sunt în impas". Principalele dezacorduri există între Statele Membre ale Uniunii Europene – sau, mai exact, între statele membre, pe de o parte, și unele instituții ale Uniunii, pe de altă parte (nu cum ar fi fost de așteptat, între UE și state din cadrul Consiliului Europei care nu sunt membre UE, cum ar fi Rusia sau Turcia). Care este miza acestor dezacorduri? Posibil, consecințele pe termen lung ale aderării Uniunii la Convenție?

După părerea noastră, două sunt problemele centrale legate de aderarea Uniunii Europene la Convenție, în jurul cărora se vor construi ideile prezentului studiu. În primul rând, anumite elemente din construcția instituțional-juridică a Uniunii Europene, din prezent, sunt de natură să „creeze încălcări", din perspectiva Convenției. Astfel, este foarte posibil ca o aderare „ca atare" să atragă în mod automat condamnări. Prin urmare, în mod plauzibil, negocierile vor atrage necesitatea convenirii unor „derogări" sau conferirii posibilității instituțiilor Uniunii să „repare" anumite încălcări. În al doilea rând, aderarea va „subordona" instituțiile Uniunii unui alt sistem jurisdicțional, ceea ce presupune – cel puțin pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene – o pierdere a calității de „vârf al unei ordini juridice autonome". Ar putea aceasta reprezenta o „afectare a competenței Curții", sau ar fi vorba doar de o dorință a acestei instituții de a nu se vedea subordonată unei alte Curți? În orice caz, nu este exclus ca pozițiile Comisiei și Curții de la Luxemburg de a-și vedea afectate competențele cât mai puțin posibil ca urmare a aderării să reprezinte un factor suplimentar în negocieri, de natură să creeze anumite reacții din partea Statelor Membre. În cazul ambelor probleme, una dintre soluțiile imaginate va avea consecințe foarte interesante asupra funcționării ordinii juridice a Uniunii: implicarea prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene atunci când o chestiune de dreptul Uniunii este ridicată în fața Curții de la Strasbourg.

Aderarea Uniunii la Convenție va prezenta o trăsătură distinctă: faptul că atât Statele Membre, cât și Uniunea vor fi părți la același instrument juridic, dublat de faptul că împărțirea de competențe între Uniune și Statele Membre este adeseori volatilă: atât pe orizontală, în sensul că și Uniunea, și statele, pot reglementa anumite domenii de competență partajată sau în domeniul acțiunii de sprijin, completare și coordonare, cât și pe verticală, în sensul că Uniunea are competență de reglementare, în timp ce Statele Membre au competență de punere în aplicare, prin acte normative la nivel statal și prin acțiune concretă. Astfel, există posibili-

tatea reală ca o încălcare să fie cauzată prin acțiunea conjugată a Uniunii și Statelor Membre, reclamantul urmând a avea un drept de acțiune împotriva oricărora. În acest sens, a fost identificată soluția numită „mecanismul co-pârât", diferită de dualitatea de pârâți existentă deja în fața CEDO. Care vor fi modalitățile concrete de activare a acestui mecanism reprezintă încă subiect de dezbatere între Statele Membre – și între ele și instituțiile europene.

Tendințele între care oscilează dezbaterea contemporană a aderării UE la Convenție ar fi: pe de o parte tendința unei aderări cu cât mai puține derogări și cât mai „constrângătoare" pentru Uniune, care ar cauza posibilitatea unor „condamnări" și, chiar, necesitatea revizuirii dreptului primar în unele aspecte, tendință care ar putea fi susținută de statele membre, dar nu de instituțiile Uniunii; pe de altă parte, tendința unei aderări „puțin constrângătoare", care să nu cauzeze turbulențe în Uniunea Europeană, care ar prezenta avantajul nealterării competențelor și autonomiei instituțiilor comunitare, dar care ar prezenta dezavantajul unui progres redus în nivelul de protecție al drepturilor omului, în raport cu situația prezentă – tendință care ar putea fi susținută, într-o anumită măsură, de instituții și, împreună cu acestea, de unele state membre. Echilibrul între cele două tendințe este foarte dificil de atins.

Prezentul studiu își propune să examineze contextul general în care este plasat acest echilibru și să ofere o imagine asupra consecințelor pe care îmbrățișarea uneia sau alteia dintre tendințele menționate mai sus ar avea-o asupra viitorului funcționării Uniunii, ca parte la Convenție.

Astfel, un prim capitol va aborda evoluția protecției drepturilor omului în cadrul Uniunii Europene, prin evidențierea rolului major pe care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a avut-o în acest domeniu. Nu vom omite poziția jurisdicțiilor naționale față de evoluțiile la nivelul Uniunii, întrucât nu de puține ori includerea drepturilor omului ca principii generale ale dreptului Uniunii a fost recunoscută împreună cu supremația dreptului comunitar – soluție nu întotdeauna recunoscută de instanțele supreme ale Statelor Membre. De asemenea, vom surprinde evoluțiile rezultate din adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale, precum și din faptul că acest document a dobândit valoare juridică obligatorie, conform Tratatului de la Lisabona.

Un al doilea capitol va aborda premisele pre-existente ale unor probleme în calea aderării UE la Convenție, premise care stau la baza celor două tendințe opuse enunțate mai sus. Vom aborda acele cazuri în care, aparent, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat pe teme

(drepturi) similare unor cazuri soluționate de CEDO. Astfel, vom menționa atât jurisprudența convergentă, cât și elemente care deosebesc practicile celor două instanțe. O altă potențială problemă în calea aderării UE la Convenție ar fi reprezentată de problema accesului la justiție și a condițiilor pentru introducerea acțiunilor directe în fața jurisdicțiilor Uniunii: foarte restrictive anterior Tratatului de la Lisabona, îmbunătățite prin actualul text al art. 263 alin. (4) TFUE, dar încă restrictive. Un alt element care ar putea fi abordat ar fi poziția Curții de Justiție a Uniunii Europene față de posibilitatea participării UE la alte sisteme jurisdicționale în dreptul internațional. Nu în ultimul rând, poate fi examinată „prima încercare" de aderare a Comunității Europene la Convenție, asupra căreia Curtea de Justiție s-a pronunțat printr-un aviz negativ în 1994.

În cel de-al treilea capitol vom descrie reglementările din dreptul primar pe care se bazează aderarea UE la Convenție și vom prezenta pe scurt istoricul negocierilor, mai întâi din cadrul UE pentru stabilirea mandatului, apoi din formatul Consiliul Europei – Uniunea Europeană, un prim proiect al Tratatului de aderare fiind prezentat în cursul anului 2011. Vom evidenția și vom comenta elementele generale ale acestui proiect, cu luarea în considerare a situației că impasul negocierilor din interiorul UE pune sub semnul întrebării unele elemente centrale ale textului.

Al patrulea și ultimul capitol va aborda elementele cele mai controversate ale proiectului de acord – elemente centrale în negocierea aderării UE la Convenție: mecanismul „co-pârât" și implicarea prealabilă a CJUE. Vom analiza variante posibile și consecințele acestor variante. Considerăm că un caz imaginar – pornit însă de la o situație concretă – ar prezenta utilitate ridicată. Astfel, actul Uniunii care este susceptibil să ridice cele mai mari probleme în mecanismul de control al drepturilor omului este directiva: lăsându-se „marja" Statelor Membre în atingerea rezultatului prescris generează întrebarea: în ipoteza unei încălcări prin legislația de transpunere, cine este responsabil, Uniunea sau Statele Membre? Mecanismul „co-pârât" și implicarea prealabilă a Curții au fost imaginate pentru a răspunde unei astfel de situații, însă rămâne de văzut în ce măsură soluțiile prevăzute de proiectul de tratat de aderare din 2011 sau de variantele posibile răspund acestor provocări.

Relația dintre Consiliul Europei și Uniunea Europeană, respectiv includerea Uniunii Europene în sistemul de control al respectării drepturilor omului al instanței de la Strasbourg, reprezintă, în final, o problemă de bună guvernare la nivel macro-politic european. În condițiile în care Statele Membre ale Uniunii Europene sunt membre ale Consiliului

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

Europei, dar sfera de aplicare teritorială a Convenției europene a drepturilor omului cuprinde și state precum Turcia, Rusia, statele din Caucaz, se pune problema, din perspectiva membrilor UE, ce este dezirabil: un sistem autonom al UE, inclusiv din perspectiva drepturilor omului, asupra căruia influența Convenției să fie limitată? Totuși, indiferent de compoziția etatică a Consiliului Europei, Curtea de la Strasbourg este recunoscută pe plan global pentru nivelul foarte ridicat de protecție a drepturilor omului: în acest caz, în condițiile în care la nivelul Uniunii Europene accentul pe piața internă și guvernanța economică a putut genera limitări în nivelul de protecție a drepturilor omului, nu ar fi de dorit ca aderarea UE la Convenție să răspundă scopului său final, și anume asigurarea faptului că instituțiile Uniunii respectă drepturile omului în aceeași măsură în care o fac statele membre ale Consiliului Europei? Sunt întrebări la care răspunsul depinde de o decizie politică în care sunt implicate atât statele, cât și instituțiile Uniunii Europene.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I
Evoluția protecției drepturilor omului în Uniunea Europeană

Secțiunea 1. Introducerea drepturilor omului în dreptul UE pe cale jurisprudențială

§1. Primele evoluții

Tratatele constitutive inițiale nu conțineau nicio referință la drepturile omului ori la posibilitatea instanței comunitare de a verifica conformitatea acțiunilor Uniunii cu standardele în domeniul drepturilor omului[1]. Rațiunile pentru această situație rezidă, printre altele, și în faptul că, inițial, Comunitățile erau privite ca organizații internaționale și dreptul comunitar nu era esențialmente diferit de dreptul internațional clasic. Astfel, nu era un lucru neobișnuit ca o organizație internațională a cărei principal scop era promovarea integrării economice să nu aibă în competență verificarea respectării (de către state sau de către propriile organe) a drepturilor omului. Abia în anii 1963-1964 Curtea de Justiție a Comunităților Europene a început să consacre caracterul de ordine juridică distinctă a dreptului comunitar, impunând și trăsăturile caracteristice ale acesteia: prioritate, efect direct[2].

Autorii de dreptul Uniunii Europene oferă explicații variate pentru omisiunea de a încorpora drepturile omului în forma inițială a tratatelor. Astfel, un răspuns posibil ar fi legat de faptul că, la momentul când

---

[1] *J.H. Weiler, M. Kocjan*, The Law of the European Union. Principles of Constitutional Law: the Protection of Human Rights. Teaching Material, Jean Monnet Center, New York University School of Law. Academy of European Law, Florence, 2004/2005, p. 1.

[2] Cazul C 6/64, *Costa c. Enel* [1964], Repertoriul Curții Europene de Justiție, 585; Cazul 26/62, *Vand Gend en Loos*, [1963] Repertoriul Curții Europene de Justiție 13.

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului a fost semnat, existau speranțe majore în ceea ce privește integrarea politică la nivel european: Tratatul privind Comunitatea Europeană a Apărării a fost semnat în 1952 și în 1953 a fost propus spre semnare un Tratat privind Comunitatea Politică Europeană. Proiectul acestui tratat încorpora Convenția. Speranțele dezvoltării acestor inițiative au fost stopate brusc de refuzul Adunării Naționale a Franței de a ratifica Tratatul privind Comunitatea Europeană a Apărării, în 1954. Tratatele de la Roma, semnate trei ani mai târziu, au evitat clauzele „politice", considerate sensibile, referindu-se strict la cooperarea sau integrarea economică[1]. În plus, nu era nici pe departe evident, la momentul creării Comunităților, că politicile reglementate de tratate – în special Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene – ar putea afecta drepturile omului[2].

În faza inițială a evoluției Comunităților, Curtea de Justiție nu s-a angajat în analiza conformității unor acte cu drepturile omului, întrucât acestea din urmă nu făceau parte în mod formal din ordinea juridică comunitară. Astfel, în cazul *Stork & Co. c. Înalta Autoritate a CECO*[3], Curtea a menționat că „Înalta Autoritate trebuie să aplice numai dreptul comunitar" și Curtea de Justiție „nu este competentă să examineze temeinicia unei cereri care susține că Înalta Autoritate, atunci când a adoptat o decizie, a încălcat principiile dreptului constituțional german" (cu referire la drepturile omului). Astfel, Curtea a dorit inițial să evite subordonarea sistemului juridic al Comunității față de principiile generale și valorile reglementate de dreptul intern al Statelor Membre. Poziții destul de puternice ale Curții în acest sens au putut fi constatate și în cazurile *Geitling*[4], în care Curtea a menționat că dreptul comunitar nu conține un principiu general care garantează protejarea drepturilor câștigate și *Sgarlata*[5], în care instanța comunitară a confirmat că nu va permite ca prevederile exprese ale Tratatului să fie înlăturate de la aplicare de către principii generale.

---

[1] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 380.

[2] Idem, p. 381.

[3] Cazul 1/58 [1959], Repertoriul Curții Europene de Justiție, 17, parag. 4.

[4] Cazurile 36, 37, 38 și 40/59, *Geitling c. Înalta Autoritate* [1960], Repertoriul Curții Europene de Justiție, 423.

[5] Cazul 40/64, *Sgarlata și alții c. Comisia* [1965], Repertoriul Curții Europene de Justiție, 215; *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 381.

Cazurile de mai sus reflectă o situație care nu era, în niciun caz, benefică pentru respectarea generală a drepturilor omului. Pe baza acestor hotărâri ar fi rezultat că, de vreme ce Comunitatea, ca persoană juridică de drept internațional, nu este obligată printr-un tratat în domeniul drepturilor omului sau printr-un „catalog al drepturilor" intern, în mod simplu, nu are obligația să le respecte.

În orice caz, tot Curtea de Justiție a fost cea care a încorporat în mod gradual drepturile omului în sistemul juridic comunitar, în timp ce Tratatele constitutive au rămas practic neschimbate până în 1992.

Primul caz în care Curtea a avut o abordare diferită a fost *Stauder*[1]. Avocatul General Roemer propusese o interpretare diferită față de cea reținută în jurisprudența anterioară: reglementările privind drepturile fundamentale ale omului care fuseseră invocate (dreptul la demnitate, în speță) nu au fost privite ca principii ale dreptului constituțional al Statelor Membre, ci ca principii generale ale dreptului comunitar în vigoare, doar conținutul acestor principii generale urmând a fi determinat prin raportare la dreptul intern. În cazul *Stauder* Curtea nu a oferit un răspuns clar, întrucât actul comunitar pus în discuție a fost interpretat pe baza diferitelor versiuni lingvistice astfel încât să nu impună obligații contrare drepturilor omului. Totuși, un lucru cert este că instanța de la Luxemburg s-a referit la „drepturile fundamentale conținute de principiile generale ale dreptului comunitar"[2].

Unul dintre cele mai importante cazuri în evoluția jurisprudenței a fost *Internationale Handelsgesellschaft.*[3] Acest caz ilustrează, pe de o parte, pașii semnificativi pe care i-a făcut Curtea pentru a încorpora protecția drepturilor omului în principiile generale ale dreptului comunitar și, pe de altă parte, dificultatea relației dintre Curtea de Justiție de la Luxemburg și instanțele constituționale ale Statelor Membre. Astfel, ca răspuns față de argumentul invocat de compania reclamantă, care susținea că sistemul de depozite reglementat de Regulamentul nr. 120/67 ar încălca anumite drepturi fundamentale, prevăzute printre altele de Constituția Germaniei, Curtea a statuat că „protecția acestor drepturi, deși inspirată din tradițiile

---

[1] Cazul 29/69, *Stauder c. Municipalitatea Ulm* [1969], Repertoriul Curții Europene de Justiție 419.

[2] Idem, parag. 7.

[3] Cazul 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr- und verratstelle fur Getreide und Futtermittel* [1970] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 1125.

constituționale comune ale Statelor Membre, trebuie asigurată în cadrul structurilor și obiectivelor Comunității". Era pentru prima dată când Curtea se exprima în mod clar în sensul că protecția drepturilor omului face parte integrantă din principiile dreptului comunitar. Cu toate acestea, rezultatul concret al cazului a fost diferit de cel care ar apărea la prima vedere din citirea acestui faimos *dictum* al Curții: Curtea a interpretat că, în cazul concret, Regulamentul nr. 120/67 nu încălca drepturile omului. Curtea Constituțională Germană a ajuns, în același caz, la o concluzie diferită: prima decizie *Solange* din 1974 a precizat că, atât timp cât dreptul comunitar nu dispune de un catalog codificat al drepturilor omului, garanțiile drepturilor fundamentale din Constituția germană vor avea, cu titlu provizoriu, prioritate[1]. În mod cert, rezultatul final al cazului a pus oarecum sub semnul întrebării capacitatea Curții Europene de Justiție de a pune în aplicare un mecanism eficient de protecție a drepturilor omului. De asemenea, situația a scos la iveală relativa neîncredere a Statelor Membre în acest mecanism incipient.

Jurisprudența ulterioară a confirmat abordarea în conformitate cu care drepturile omului fac parte din principiile generale ale dreptului comunitar și trebuie privite de către Curte ca reguli distincte în raport cu dreptul constituțional al Statelor Membre, ca reguli ale unei ordini juridice autonome europene. Astfel, în cazul *Nodl*, Curtea a reținut că „drepturile fundamentale reprezintă parte integrantă a principiilor generale de drept, a căror respectare o asigură"[2]. Instanța comunitară a evocat în acest caz sursele de inspirație ale acestor principii generale de drept: prima este reprezentată de *tradițiile constituționale comune Statelor* Membre, iar a doua de *tratatele internaționale în domeniul drepturilor omului.*

În cazul *Rutili*, Curtea a făcut referire expresă la art. 8, 9, 10 și 11 din Convenție[3]. Totuși, normele Convenției europene nu primeau statutul de „drept pozitiv" al Comunității Europene. Curtea a apreciat că aceste norme obligă Comunitatea în calitate de principii generale ale Convenției, principii care sunt comune tuturor statelor membre.

---

[1] Cazul *Solange I*, Bundesverfassungsgeright [1974] 37, 371.

[2] Cazul 4/73, *Nodl c. Comisia* [1974] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 491.

[3] Cazul 36/75, *Rutili c. Ministerul de Interne*, [1975] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 1219.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a referit din nou la Convenție în cazul *Hauer*[1]. Reclamantul susținuse că interdicția de a planta noi soiuri de viță de vie, impusă printr-un regulament al Consiliului, era contrară anumitor articole din Convenția europeană, în mod special art. 1 din Protocolul nr. 1, referitor la dreptul de proprietate. Curtea a analizat compatibilitatea regulamentului cu dreptul prevăzut de Protocolul nr. 1, prin prisma tradițiilor constituționale ale Statelor Membre. Concluzia Curții a fost totuși că regulamentul nu încalcă dreptul de proprietate, având în vedere că dreptul constituțional al Statelor Membre permite, de regulă, restrângeri ale dreptului de proprietate justificate pe baza unui interes general[2].

Aceste cazuri demonstrează evoluția jurisprudenței comunitare în sensul de a atribui Curții competența de a judeca încălcări ale drepturilor fundamentale, drepturi care sunt înglobate în ordinea juridică a Uniunii ca principii generale. Într-adevăr, așa cum a dovedit și jurisprudența, acest mecanism nu s-a dovedit perfect, în condițiile în care anumite interpretări ale Curții de Justiție de la Luxemburg au condus spre ideea stabilirii unui „standard mai scăzut" în raport cu soluțiile date de jurisdicțiile naționale în aceleași cazuri – cum a fost situația în *Internationale Handelsgesellschaft.*

După cum am arătat mai sus, sursa de inspirație pentru „principiile generale ale dreptului comunitar", calitate în care sunt incluse drepturile omului în ordinea juridică a Uniunii, sunt două: tradițiile constituționale ale Statelor Membre și instrumentele juridice internaționale în materie. Una din problemele importante care s-au ridicat au fost dacă aceste principii generale reprezintă: un standard minim? un standard maxim? sau un standard „mediu" de protecție a drepturilor omului? În mod evident, situația Curții de Justiție de la Luxemburg este diferită de cea a CEDO, deoarece instanța comunitară evaluează, de regulă, *conformitatea cu drepturile omului a conduitei organelor propriei „organizații", în timp ce Curtea de la Strasbourg evaluează, din exterior, conduita statelor.* Practic, Curtea de la Luxemburg reprezintă un „control intern" al Uniunii, în timp ce Curtea de la Strasbourg reprezintă un „control extern" al statelor (după aderarea UE la Convenție, va fi un „control extern" și asupra Uniunii). Aceasta determină anumite consecințe : astfel, în cazul unei instanțe de „control extern", este normal ca aceasta să impună

---

[1] Cazul 44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, [1979] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 3727.

[2] Idem, parag. 20; *J.H. Weiler, Martina Kocjam*, op. cit., p. 4.

standarde minime de protecție, entitățile controlate (statele) fiind libere să impună un standard superior. Prin urmare, normele Convenției, atunci când sunt înglobate în „principiile generale ale dreptului comunitar", vor fi privite ca standarde minime. Aceasta a fost și concepția Curții de Justiție de la Luxemburg[1]. Dificultăți mai mari apar în legătură cu tradițiile constituționale ale Statelor Membre. Spre deosebire de instrumentele internaționale, acestea nu reprezintă un standard minim de protecție. Așa cum a arătat în cazul *Hauer*[2], Curtea a încercat să realizeze o abordare comună între sistemele constituționale ale mai multor state. Totuși, uneori o abordare comună este dificil de realizat, mai ales în condițiile în care unele state acordă o protecție mai ridicată în raport cu un anumit drept, iar altele o protecție mai scăzută[3]. Discuția nu este strict teoretică, așa cum a rezultat, spre exemplu, din cazurile *Internationale Handelsgesellschaft* și *Hauer*, în care abordarea comună a Curții de la Luxemburg nu a coincis cu abordarea instanței constituționale a statului membru. Astfel, pe de o parte: dacă Curtea de la Luxemburg abordează „tradițiile constituționale comune" din perspectiva identificării unui „cel mai mic numitor", există riscul ca jurisdicțiile constituționale ale statelor membre să adopte poziții diferite; pe de altă parte, dacă Curtea abordează aceste drepturi din perspectiva „standardului maxim", există riscul ca protecția mai ridicată acordată de un anumit stat să fie impusă asupra tuturor statelor membre, prin intermediul „principiilor generale"[4]. Deși există anumite criterii de identificare a tradițiilor comune, cum ar fi identificarea situațiilor în care mai multe State Membre, chiar dacă nu toate, recunosc în mod expres un anumit drept[5], nu putem să nu semnalăm dificultățile care pot rezulta din dualitatea „standard minim" – „standard maxim" în care poate fi circumscrisă noțiunea de „tradiții constituționale comune" Statelor Membre.

---

[1] Opinia Avocatului General Lenz în Cazul 137/84, *Ministère Pubklic c. Mutsch* [1985] Repertoriul Curții Europene de Justiție 2681, 2690. Cazul C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Co. and Saudi Arabian Fertilizer Co. c. Consiliul* [1991] Repertoriul Curții de Justiție I-3187, 3230-3231; *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 385-386.

[2] Supra, nota nr. 1 de la p. 15.

[3] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 386.

[4] Idem, p. 388.

[5] Cazul C-49/88, *Al-Jubail Fertilizer Co. and Saudi Arabian Fertilizer Co. c. Consiliul* [1991] Repertoriul Curții de Justiție I-3187.

§2. Evoluția dreptului primar, ca urmare a jurisprudenței

Până la Tratatul de la Maastricht, dreptul primar nu conținea nicio referire la drepturile fundamentale. Răspunsul instituțiilor Comunităților la dezvoltările jurisprudențiale a fost, inițial, o abordare bazată pe instrumente *soft-law*. Astfel, în 1977, Consiliul, Comisia și Parlamentul au adoptat o declarație care recunoștea valoarea foarte importantă a Convenției[1]. Totuși, impactul acestui document asupra nivelului concret de protecție a drepturilor omului a fost scăzut, singurele elemente notabile fiind unele referințe în hotărârile Curții de Justiție de la Luxemburg[2].

Tratatul de la Maastricht a fost cel care a „codificat" într-o anumită măsură jurisprudența existentă. Astfel, articolul cel mai important a fost F(2), în prezent art. 6, care prevedea că Uniunea respectă drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenție și de tradițiile constituționale ale Statelor Membre. Această normă generală a fost inserată în partea generală a Tratatului privind Uniunea Europeană, fiind inspirată în mod cert din jurisprudența existentă. Referiri la drepturile omului au fost inserate și în alte secțiuni ale Tratatului: astfel, în fostul „pilon II", a fost introdus art. J.1 (2), care introducea promovarea drepturilor omului ca obiectiv al politicii externe. În titlul referitor la fostul „pilon III" a fost introdus art. K 2 (1), care stipula un principiu similar.

Aceste modificări, deși au reprezentat primul pas către reglementarea la nivelul dreptului primar al obligației instituțiilor Uniunii de a respecta drepturile omului, au avut potențial scăzut în ceea ce privește ridicarea substanțială a nivelului de protecție. Principalele cauze ale acestui fenomen ar putea fi: art. F era exclus din jurisdicția Curții și art. 6 TUE nu făcea altceva decât să reproducă jurisprudența existentă[3].

Tratatul de la Amsterdam a introdus art. 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, existent și în prezent, după modificarea operată de Tratatul de la Lisabona. Acest text introducea o procedură de „sancționare" a Statelor Membre care deviază de la principiile fundamentale pe care se bazează Uniunea (în prezent, după Tratatul de la Lisabona, „valorile Uniunii"), între care figurează și drepturile omului. Totuși, procedura

---

[1] *A. Clapham*, A Human Rights Policy for the European Community, 10, YBEL (1990), p. 309.

[2] Cazul *Hauer*, supra, nota nr. 1 de la p. 15.

[3] *D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins*, European Union Law, Cambridge University Press, 2008, p. 242.

are ca țintă Statele Membre și nu respectarea de către instituțiile Uniunii a drepturilor omului.

Un alt element suplimentar introdus de Tratatul de la Amsterdam, care a reprezentat o bază juridică foarte importantă pentru anumite politici în domeniul drepturilor omului, a fost textul care în prezent este reprezentat art. 19 TFUE (anterior Tratatului de la Lisabona art. 13 TCE). Acest text, considerat una dintre sursele „puternice" ale dreptului Uniunii Europene în materia drepturilor omului, prevede că Uniunea poate lua măsurile necesare în vederea combaterii discriminării bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală. Nu este scopul prezentului studiu să aprofundeze modul în care Uniunea a pus în aplicare acest articol în vederea adoptării unui număr semnificativ de instrumente juridice, însă este util de notat că art. 19 a reprezentat prima referire la competența generală a Comunității (în prezent Uniunii) pentru a combate discriminarea, în condițiile în care, anterior, principiul nediscriminării era circumscris unei anumite politici [nediscriminarea pe criteriul cetățeniei (art. 18 TFUE în prezent), nediscriminarea în sfera de aplicare a liberei circulații a persoanelor (art. 45 TFUE, în prezent), nediscriminarea privind impozitarea (art. 110 TFUE) sunt numai câteva exemple].

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, adaptările tratatelor fundamentale aduse prin Tratatul de la Maastricht nu au răspuns la critica fundamentală legată de faptul că Uniunea Europeană nu dispune de un catalog de drepturi. Înainte de a prezenta cu titlu general evoluțiile pe care le-a adus Tratatul de la Lisabona (printre care și prevederea expresă că Uniunea aderă la Convenție), considerăm util să expunem principalele evoluții jurisprudențiale ulterioare Tratatului de la Maastricht. Prin acestea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a încercat să răspundă „discrepanței" dintre dreptul primar, care nu făcea, în esență, decât să reia jurisprudența anterioară (și să confere, totuși, o competență generală privind nediscriminarea) și tendința generală de a crește nivelul de protecție a drepturilor omului la nivelul Uniunii. Astfel, în cazul *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*[1] Curtea a aplicat art. 56 TFUE (fostul art. 49 TCE), care trebuie interpretat în lumina dreptului fundamental la respectul vieții private – al vieții de familie, prevăzut

[1] Cazul C-06/00, *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department* [2000] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-06279; *J.H. Weiler, M. Kocjan*, op. cit., p. 61.

de art. 8 parag. (1) din Convenție. Astfel, un ordin de expulzare al autorităților britanice care ar fi afectat viața de familie a petentei a fost identificat ca încălcând, în mod indirect, dreptul Uniunii Europene.

Jurisprudența post-Amsterdam a oferit situații în care Curtea a trebuit să pună în balanță, pe de o parte, libera circulație a bunurilor și serviciilor, și, pe de altă parte, respectarea drepturilor omului. Astfel, în cazul *Schmidberger*[1], Curtea a stabilit că libertatea de expresie și libertatea de asociere, ambele recunoscute de Convenție și de tradițiile constituționale ale Statelor Membre, pot reprezenta restricții de la principiul liberei circulații a bunurilor și serviciilor (faptele erau legate de blocarea autostrăzii Brenner care făcea legătura între Germania, Austria și Italia, ca urmare a unei manifestații pașnice, autorizate). Mai mult, în cazul *Omega*[2], Curtea Europeană de Justiție a determinat că rațiunile de ordine publică, bazate pe faptul că serviciile companiei reclamante implicau un afront la demnitatea umană (compania oferea un joc cu laser care simula uciderea unor persoane) pot reprezenta excepții de la libera circulație a bunurilor și serviciilor. Conform opiniilor exprimate în doctrină, Curtea a utilizat conceptul abstract-general al „tradițiilor constituționale comune" în ceea ce privește demnitatea umană, și nu conceptul foarte strict asupra acestei noțiuni din dreptul constituțional german[3]. Totuși, se apreciază că speța nu a prezentat dificultate pentru Curte în recunoașterea aplicării unui „standard ridicat", deoarece nu se cerea anularea unui act comunitar,

---

[1] Cazul C-112/00, *Schmidberger Internationale Transporte und Planzuge*, [2003] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-000.

[2] Cazul C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH c. Oberburgmeisterin der Bundesstadt Bonn* [2004] Repertoriul Curții Europene de Justiție I-9609. Autori precum *J.H. Weiler, M. Kocjan*, (op. cit., p. 123), consideră că *Omega* a pus în discuție jurisprudența existentă în ceea ce privește standardul moralei, recunoscut în cazul *Conegate* (121/85), în care Curtea a determinat că Marea Britanie nu putea impune restricții în ceea ce privește importul de materiale pornografice, atât timp cât acestea erau comercializate în mod legal pe plan intern. Considerăm că argumentul autorilor nu este întrutotul corect, deoarece în cazul *Conegate* Curtea a recunoscut că standardele morale pot diferi de la stat la stat, numai că în cazul respectiv Regatul Unit nu putea impune o restricție arbitrară în calea comerțului intracomunitar, aplicând un standard pentru comercializarea internă a produsului și alt standard pentru importul din alte state membre.

[3] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 388.

ci doar justificarea unei acțiuni *statale* care deroga de la libera circulație a serviciilor[1].

Aceste exemple au reprezentat, fără îndoială, un pas înainte în jurisprudență, fiind întărit nivelul de protecție a drepturilor omului, bazat pe principiile generale de drept, ale căror surse se regăsesc în tradițiile constituționale și în Convenție. Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, două probleme au rămas în suspensie:

a) existența unui catalog de drepturi ale omului cu valoare de drept primar (vom trata separat situația Cartei Drepturilor Fundamentale între momentul adoptării acesteia – ca instrument de *soft-law* și Tratatul de la Lisabona) și

b) existența unui mecanism „exterior" de verificare a drepturilor omului. Până la acel moment (de fapt și până în prezent, în condițiile în care aderarea UE la Convenție nu s-a finalizat), instanța „ultimă" de control al respectării drepturilor omului este Curtea de Justiție a Uniunii Europene, instituție a Uniunii.

Una dintre scurtele concluzii ale acestei subsecțiuni ar fi că integrarea drepturilor omului pe cale jurisprudențială în dreptul Uniunii a reprezentat una dintre cauzele deficiențelor în sistemul de protecție. Subliniem că nu jurisprudența este cauza deficiențelor: dimpotrivă, Curtea de Justiție a acționat pentru a „repara" ceea ce nu s-a avut în vedere la încheierea tratatelor sau ceea ce statele nu au convenit atunci când au avut ocazia să o facă. Ceea ce vrem să arătăm este că, până la Tratatul de la Lisabona, sistemul de protecție a drepturilor omului la nivelul Uniunii a fost esențialmente o creație jurisprudențială, în condițiile în care art. 6 TUE nu a făcut decât să codifice jurisprudența existentă, iar art. 7 și 13 au introdus proceduri și competențe, nu mecanisme de control.

Secțiunea a 2-a. Poziția jurisdicțiilor naționale

Trebuie să precizăm, în primul rând, că recunoașterea drepturilor omului ca principii generale ale dreptului comunitar a fost privită în strânsă legătură cu o trăsătură fundamentală a dreptului Uniunii, supremația: nu ar fi fost posibil ca instanța de la Luxemburg să afirme

[1] Ibidem.

supremația dreptului comunitar, chiar asupra constituțiilor naționale, în lipsa unui sistem de protecție a drepturilor omului. Nu întâmplător, cazul *Internationale Handelsgesellschaft*[1] abordează ambele probleme: prioritatea dreptului comunitar chiar în raport cu constituțiile naționale și includerea drepturilor omului în ordinea juridică comunitară.

Această conexiune între prioritate și drepturile omului este importantă. În primul rând, trebuie să subliniem că „prioritatea" sau „supremația" dreptului Uniunii Europene trebuie privită dintr-o dublă perspectivă: a Uniunii și a statelor membre. Din perspectiva Uniunii, supremația este recunoscută de către Curte începând cu cazurile *Costa c. Enel*[2] și *Internationale Handelsgesellschaft*. Din perspectiva statelor membre, supremația – în special în raport cu constituția națională – depinde de includerea acestui principiu în constituțiile naționale și de recunoașterea instanțelor supreme sau constituționale. Așa cum se precizează în doctrină, evoluția celui de-al doilea proces a fost mult mai complexă, întrucât sistemele statelor membre nu erau „pregătite" pentru o astfel de „tacită revoluție"[3]. Nici măcar în prezent, principiul supremației, reținut inițial în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa (art. I-6[4]) nu a fost reținut în tratatele constitutive, urmare a compromisului survenit la Lisabona. Supremația este tratată în Declarația nr. 17 anexată Actului Final al Tratatului de la Lisabona, care face referire la „jurisprudența consacrată a Curții" și face referire la avizul Serviciului Juridic al Consiliului din 22 iunie 2007. Acest aviz menționează că supremația a fost introdusă prin hotărârea Curții de Justiție *Costa c. Enel* și nu a fost menționată în tratate în mod expres, iar neincluderea în Tratat nu afectează în niciun mod această situație[5]. În condițiile în care se reiterează jurisprudența existentă, Declarația nr. 17 confirmă perspectiva Uniunii asupra priorității, prima din cele două menționate mai sus, fără a prejudicia în niciun mod pe cea de-a doua (a jurisdicțiilor supreme sau constituționale).

---

[1] Supra, nota nr. 3 de la p. 13.

[2] Supra, nota nr. 2 de la p. 11.

[3] *J.H. Weiler*, The Community System: the Dual Character of Supranationalism (1981) YBEL, p. 267.

[4] „Constituția și dreptul adoptat de instituțiile Uniunii în exercitarea competențelor acestora are prioritate față de dreptul Statelor Membre", *J.-C. Piris*, The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press, 2010, p. 79.

[5] *J.-C. Piris*, op. cit., p. 81-82.

Instanțele supreme sau constituționale din statele membre nu au acceptat de la început principiul priorității dreptului comunitar, iar *invocarea lipsei protecției drepturilor omului la nivelul Comunității* a reprezentat un argument important pentru susținerea acestei poziții. Prin urmare, putem afirma că lipsa unui nivel adecvat de protecție a drepturilor omului la nivelul Uniunii a fost nu numai afirmat de jurisdicțiile naționale, ci utilizat ca argument pentru combaterea teoriei priorității/supremației dreptului comunitar.

Una dintre cele mai cunoscute este evoluția jurisprudențială pe care a urmat-o relația dintre dreptul comunitar și dreptul intern în fața Curții Constituționale Federale din Germania (*Bundesverfassungsgericht*). Deși în 1971 Curtea Constituțională Federală admisese supremația dreptului comunitar în raport cu dreptul intern[1], în decizia *Solange I* din 1974, Curtea Constituțională Federală a afirmat că deține competența de a analiza constituționalitatea legislației comunitare secundare „atât timp cât integrarea nu a atins stadiul la care dreptul comunitar să conțină un catalog de drepturi ale omului corespunzător celor prevăzute de Constituție", instanțele interne pot cere Curții Constituționale Federale să verifice conformitatea dreptului secundar cu drepturile omului, după ce au recurs la procedura cererii prealabile în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene[2]. Prin urmare, instanța constituțională germană a negat expres supremația dreptului secundar al Uniunii[3]. Instanța constituțională germană a „diminuat" abordarea foarte riguroasă din 1974 prin decizia *Solange II* din 1986. Prin această decizie, Curtea Constituțională Federală, recunoscând dezvoltarea protecției drepturilor omului la nivel comunitar, arată că urmează să înceteze să verifice compatibilitatea actelor de drept comunitar secundar cu drepturile fundamentale „atât timp cât" ordinea juridică a Uniunii oferă, „așa cum face în prezent", un nivel

---

[1] *Bundesverfassungsgeright* [1971] 31, 145.

[2] *Bundesverfassungsgeright* [1974] 37, 371; *G. Martinico, O. Pollicino* (Ed.), The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective, Europa Law Publishing, 2010, p. 58.

[3] Relația dintre dreptul primar și dreptul intern era oricum guvernată de art. 25 din Constituția Germaniei, care reglementează relația dintre dreptul internațional și dreptul intern. Oricum, în decizia *Solange I*, menționată mai sus, Curtea Constituțională Federală afirmase și că dreptul comunitar își are originea într-o sursă autonomă și că dreptul comunitar și dreptul intern sunt valabile în mod independent unul față de celălalt, *G. Martinico, O. Pollicino* (Ed.), op. cit., p. 58.

de protecție esențialmente echivalent celui intern[1]. În examinarea constituțională a Tratatului de la Maastricht, Curtea Constituțională Federală a adăugat necesitatea respectării, alături de drepturile omului, a legitimității democratice[2]. Implicațiile deciziei Curții Constituționale Federale din 30 iunie 2009 în ceea ce privește Tratatul de la Lisabona sunt majore în special asupra implicării Bundesrat-ului și Bundestag-ului în aplicarea clauzelor „pasarele". În ceea ce privește drepturile omului, Curtea se pronunță în special asupra „nivelului de democrație", care trebuie să „țină pasul" cu nivelul de competențe conferite Uniunii. În cazul priorității dreptului Uniunii Europene, Curtea Constituțională Federală apreciază că aceasta nu este o trăsătură esențială a dreptului Uniunii, ci una derivată din ordinea constituțională germană („Republica Federală Germania nu recunoaște o prioritate absolută a dreptului Uniunii, ceea ce ar fi contestabil din punct de vedere constituțional", parag. 331)[3]. Astfel, Curtea a confirmat expres că „în mod excepțional, în anumite condiții restrictive, Curtea Constituțională Federală poate declara dreptul Uniunii Europene inaplicabil în Germania" (parag. 340)[4]. Chiar dacă nu se afirmă expres cerința respectării drepturilor omului, aceasta poate fi subînțeleasă în „condițiile restrictive". În mod interesant, Curtea Constituțională Federală se pune în mod expres *în aceeași situație* ca și Curtea de la Luxemburg în cazul *Kadi*[5], afirmându-se „deasupra" ordinii juridice derivate din dreptul internațional". Curtea Constituțională Federală confirmă însă propria abordare asupra supremației dreptului Uniunii, care este diferită de cea a Curții de Justiție a Uniunii Europene (în opinia acesteia, supremația este o trăsătură intrinsecă a dreptului Uniunii, Care reprezintă o ordine juridică autonomă).

Jurisprudența franceză este marcată de dualitatea dintre sistemul jurisdicțiilor uzuale și sistemul jurisdicțiilor administrative. Deși Curtea de Casație a acceptat prioritatea dreptului comunitar asupra dreptului intern în 1975[6], aceasta este bazată nu pe natura autonomă a dreptului

---

[1] *Bundesverfassungsgericht* [1986], 73, 339.

[2] *Bundesverfassungsgericht* [1993] 89, 155; *G. Martinico, O. Pollicino* (Ed.), op. cit., p. 59.

[3] *J.-C. Piris*, op. cit., p. 347.

[4] Idem, p. 348.

[5] Cazurile reunite C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi c. Consiliul și Comisia* [2008] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351.

[6] Decizia din 24 mai 1975, *Administration des Douanes c. Société Cafés Jacques Vabree et Sarl Weigel et Cie* [1975] 2 CMLR 336 ; *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 354.

comunitar, ci pe art. 55 din Constituția Franței care acordă prioritate tratatelor internaționale asupra Constituției. Prin urmare, supremația dreptului comunitar (ca derivat dintr-un tratat internațional) este echivalentă supremației oricărui alt instrument de drept internațional. Această abordare a fost urmată și de Consiliul de Stat, jurisdicția administrativă supremă, în cazul *Nicolo*[1] din 1990, *Comisarul* Frydman solicitând expres Consiliului de Stat să nu urmeze abordarea jurisdicțională a Curții de Justiție a Comunităților Europene, care ar lega Consiliul de un mod de gândire „supranațional", care nu este prevăzut expres în condițiile tratatele constitutive și care, în mod cert, ar conduce la neconstituționalitatea acestora.

Deși jurisprudența franceză nu se pronunță asupra situației drepturilor omului la nivelul Uniunii, așa cum face instanța germană, rezultatul este identic: menținerea supremației Constituției franceze nu ar permite aplicarea unor acte de drept secundar al Uniunii Europene care ar fi contrare drepturilor omului. Astfel, Consiliul Constituțional a arătat expres că dacă o directivă ar fi contrară unor norme constituționale, obligația constituțională de a transpune acea directivă nu s-ar mai aplica[2].

Curtea Constituțională italiană a dezvoltat o doctrină asemănătoare Curții Constituționale Federale a Germaniei, în sensul că afirmarea supremației constituției naționale în raport cu normele interne care pun în aplicare dreptul comunitar s-a fundamentat, *inter alia*, pe necesitatea asigurării respectării drepturilor fundamentale. „Rezistența" față de integrarea supranațională postulată de Curtea de Justiție a Comunităților Europene în cazul *Internationale Handelsgesellschaft* a avut ca argument și ca scop (greu de definit ordinea importanței) respectarea drepturilor omului: ipotetic, dacă o prevedere de drept comunitar este în conflict cu principiile fundamentale ale ordinii juridice interne, Curtea Constituțională va declara neaplicabilă prevederea internă care pune în aplicare norma europeană[3]. Curtea Constituțională Italiană a dezvoltat în decizia nr. 183/73 (*Frontini c. Ministerul Finanțelor*) doctrina „contra-limitelor"[4]: chiar dacă formal este recunoscută aplicarea prioritară a dreptului comunitar (fundamentată pe art. 11 din Constituție, nu pe esența dreptului

---

[1] Decizia din 20 octombrie 1989, *Raoul Georges Nicolo,* [1990] 1 CMLR 173, *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 355.

[2] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 357.

[3] *G. Martinico, O. Pollicino* (Ed.), op. cit., p. 275.

[4] Idem, p. 276.

comunitar), Curtea afirmă că „se exclude ca limitările de suveranitate, prevăzute expres de Tratatul de la Roma, semnat de state ale căror sisteme sunt bazate pe principiile statului de drept și garantării libertăților cetățenilor, să poată conferi organelor CEE puterea inacceptabilă de a viola principiile fundamentale ale ordinii noastre constituționale sau drepturile inalienabile ale omului. [...] într-un astfel de caz, garanțiile vor exista întotdeauna că această Curte va asigura compatibilitatea Tratatului cu principiile sus-menționate"[1]. Într-o hotărâre subsecventă din 1984 (decizia 170/84 *Spa Granital c. Amministrazione delle Finanze),* Curtea a admis că instanțele naționale ar putea lăsa neaplicată legislația națională contrară unei norme comunitare (dreptul intern nu este „abrogat", ci doar „neaplicat"). Totuși, normele interne ar „supraviețui" în cazul în care s-ar încălca principii fundamentale ale dreptului constituțional sau drepturi ale omului[2].

Dacă în acest caz Curtea Constituțională italiană a afirmat doar la nivel teoretic posibilitatea înlăturării de la aplicare a unei norme de drept comunitar, decizia nr. 232/89 (*Spa Fragd c. Amministrazione delle Finanze*) pune în aplicare la modul concret această doctrină. Cazul a avut în vedere chiar drepturile omului, element important pentru studiul de față. Curtea Constituțională italiană a analizat dacă un sistem judiciar, cum este cel al cererii prealabile în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene (în cazul examinării validității actelor comunitare) în care declarația Curții de la Luxemburg de invaliditate nu produce în mod automat efecte în fața instanței interne, este compatibil cu dreptul la o protecție juridică efectivă. Curtea Constituțională a afirmat că dreptul fiecărei persoane de a-i fi soluționată disputa de un tribunal conform unei proceduri judiciare ar fi golit de conținut dacă, atunci când o instanță pune la îndoială validitatea unei reguli aplicabile, instanța către care se referă întrebarea oferă un răspuns care nu este aplicabil în speță[3]. Așa cum se arată în doctrină, decizia arată voința Curții Constituționale italiene de a verifica faptul că regulile dreptului comunitar respectă principiile fundamentale în domeniul drepturilor omului[4].

---

[1] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 364.

[2] Ibidem. *G. Martinico, O. Pollicino* (Ed.), op. cit., p. 276.

[3] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 365.

[4] *G. Gaja*, New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law (1990) 27 CMLR, 93-94.

Jurisprudența britanică a pornit de la premisa sistemului constituțional dualist, bazat pe principiul suveranității Parlamentului Astfel, de regulă, tratatele internaționale nu fac parte din dreptul intern, fiind necesară adoptarea unui act al Parlamentului de încorporare în dreptul intern. Astfel, în vederea aplicării dreptului comunitar, a fost adoptat în 1972 *European Communities Act*, care reglementează inclusiv aplicarea în dreptul intern a legislației europene secundare. Camera Lorzilor a acceptat în mod gradual supremația dreptului comunitar, argumentul principal fiind *European Communities Act*, fiind, totuși, realizată și o referință la jurisprudența Curții de Justiție (pornind de la faptul că, în 1973, când Marea Britanie a aderat, principiul jurisprudențial al priorității era deja consacrat)[1].

Totuși, în cazul *Thoburn c. Sunderland City Council*[2], s-a arătat că relația constituțională între Regatul Unit și UE, inclusiv impactul aderării asupra suveranității, se decide pe baza dreptului comun și a actelor Parlamentului, nu pe baza jurisprudenței Curții Europene de Justiție. Lord Justice adoptă o evaluare asemănătoare „rezistenței" postulată de instanțele constituționale germană și italiană, arătând că în cazul în care o măsură a Uniunii Europene ar fi contrară unui drept fundamental sau constituțional garantat de dreptul englez, se ridică întrebarea dacă prevederile *European Communities Act* sunt suficiente pentru a încorpora acea prevedere în dreptul intern și pentru a da efect acelei prevederi[3].

Exemple interesante sunt oferite de doctrină în ceea ce privește jurisprudența constituțională a statelor care au aderat la Uniunea Europeană după 2004. Astfel, Tribunalul Constituțional al Poloniei, în decizia nr. K18/04 referitoare la constituționalitatea Tratatului de aderare la Uniunea Europeană, confirmă expres că principiul supremației Constituției se aplică în raport cu toate legile interne și toate tratatele internaționale, și „în niciun mod nu poate fi interpretat că, în mod analog, aceste acorduri internaționale pot avea prioritate în raport cu Constituția"[4]. Tribunalul Constituțional a întrevăzut posibilitatea unui conflict între o normă europeană și o normă constituțională (care nu ar putea fi soluționată pe calea interpretării), afirmând că un astfel de conflict nu poate fi asumat prin acceptarea priorității normelor europene asupra normelor

---

[1] *Factortame Ltd c. Secretary of State for Transport* (2) [1991] AC 603.
[2] [2003] Queen's Bench, 161; *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 369.
[3] Ibidem.
[4] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 372.

constituționale. Într-o astfel de situație, Tribunalul Constituțional identifică o soluție absolut rezonabilă: națiunea, ca titular al suveranității, trebuie să decidă: fie modifică Constituția, fie modifică prevederile normelor europene, prin mijloacele prevăzute de tratat, fie decide asupra retragerii din Uniunea Europeană[1]. La modul concret, doctrina s-a aplicat în cazul mandatului european de arestare, care a fost interpretat ca venind în conflict cu norma constituțională care interzicea extrădarea propriilor cetățeni. În consecință, a fost necesară amendarea Constituției pentru a permite aplicarea normelor interne de aplicare a deciziei cadru[2].

În România, jurisprudența Curții Constituționale nu a abordat expres problema unui conflict între dreptul european și normele fundamentale sau drepturile reglementate în Constituție. Modificarea constituțională din 2003 ar conduce, în opinia noastră, într-o interpretare literală, la o concluzie similară cu cea pe care a identificat-o instanța constituțională poloneză: astfel, art. 148 alin. (2), care reglementează relația dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul intern, prevede expres că dispozițiile „tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare". Notăm că textul reglementează prioritatea în raport cu „legile" interne, și nu „dreptul" intern, care, într-o interpretare extensivă, ar cuprinde și Constituția. Pe de altă parte, art. 1 alin. (5) din Constituție rămâne neschimbat: „în România, respectarea Constituției, a *supremației sale (s.n.)* și a legilor este obligatorie". Astfel, deși la momentul aderării, în condițiile în care Tratatul de aderare avea în vedere aderarea direct la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, care reglementa expres supremația dreptului Uniunii (art. I-6), s-a afirmat, în interpretarea dată de unele instituții publice, că prioritatea reglementată de art. 148 alin. (2) include și prioritatea în raport cu legea fundamentală, această concluzie nu rezultă din textul Constituției. Dimpotrivă, principiul supremației Constituției este nealterat. Deși Curtea Constituțională nu a analizat această situație în detaliu, într-un caz foarte controversat, asupra căruia vom reveni, Curtea a declarat neconstituțională o lege care transpunea o directivă a Uniunii Europene. Este vorba de decizia nr. 1258/2009[3], prin care Curtea a declarat neconstituționale prevederile Legii nr. 298/2008

[1] Ibidem.
[2] Ibidem, p. 373.
[3] M.Of. nr. 798 din 23 noiembrie 2009.

privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum și pentru modificarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice. Argumentul principal al Curții a fost încălcarea drepturilor omului prevăzute de art. 25, 26, 28 și 30 din Constituția României, corespunzătoare art. 8 din Convenție. Decizia este criticabilă, deoarece face abstracție în mod complet de faptul că Legea nr. 298/2008 transpune în mod fidel o directivă a Uniunii Europene și nu operează în niciun mod o analiză de tipul „*solange*". Rezultatul practic este însă înlăturarea de la aplicare a dreptului Uniunii Europene, pentru motivul – foarte relevant pentru studiul nostru – al nerespectării drepturilor omului, interpretarea drepturilor din Constituție fiind argumentată pe baza jurisprudenței CEDO.

În încercarea de a identifica o concluzie a acestei subsecțiuni, putem afirma că instanțele supreme sau constituționale naționale au manifestat și manifestă o anumită „rezistență" față de acceptarea supremației dreptului Uniunii Europene în raport cu constituțiile naționale, concept consacrat de Curtea de Justiție a Comunităților Europene încă din 1970. Ceea ce trebuie remarcat este că unul din argumentele principale pentru care supremația constituțiilor naționale a fost reținută a fost posibilitatea apariției unei contradicții între dreptul Uniunii Europene și drepturile omului, dublată de inexistența unui sistem eficient de control al respectării drepturilor omului la nivelul Uniunii – cum ar fi inexistența unui „catalog" al drepturilor.

Secțiunea a 3-a. Carta Drepturilor Fundamentale – catalog al drepturilor la nivelul Uniunii Europene

Astăzi, obiecția inițială a Curții Constituționale Federale germane referitoare la lipsa unui „catalog" al drepturilor pare a fi înlăturată, în condițiile în care Carta Drepturilor Fundamentale a dobândit valoare juridică de drept primar, în urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Totuși, recunoașterea deplină a supremației dreptului Uniunii, dublată de recunoașterea capacității depline a Uniunii de a răspunde exigențelor drepturilor omului pare a reprezenta un proces continuu. Ne

propunem să analizăm în această secțiune relevanța Cartei Drepturilor Fundamentale pentru protecția drepturilor omului la nivelul Uniunii, implicațiile Tratatului de la Lisabona și evoluția jurisprudențială bazată pe aceste instrumente juridice.

Ideea unui catalog de drepturi fundamentale al Uniunii Europene a fost considerată o necesitate și a figurat pe agenda publică un număr important de ani, fiind susținută în special de Parlamentul European[1]. Procesul de redactare a Cartei a fost inițiat în cadrul Consiliului European de la Köln din 1999, la inițiativa Germaniei. Scopul Cartei era, în mod evident, întărirea nivelului de protecție a drepturilor omului în Uniunea Europeană, fără a modifica substanța acestor drepturi. Redactarea Cartei a avut loc în contextul în care întreaga construcție a Uniunii era în plin proces de readaptare, una dintre priorități fiind consolidarea bazei democratice a Uniunii și apropierea acesteia față de cetățeni.

Metoda „Convenției" utilizată în procesul elaborării Cartei a permis un proces caracterizat prin cea mai largă participare în raport cu toate inițiativele europene de până la acel moment[2]. Convenția a fost compusă din 62 de membri, reprezentând șefii de state și de guverne, Președintele Comisiei Europene, Parlamentului European, Curții de Justiție. Consiliul Europei, prin intermediul a doi reprezentanți ai CEDO, a fost, de asemenea, reprezentat. O altă trăsătură a Convenției a reprezentat-o faptul că lucrările au fost, în mod oficial, „cel puțin în principiu", publice[3].

Carta a fost adoptată inițial la 7 decembrie 2000, în cadrul Conferinței interguvernamentale de la Nisa, fiind ulterior proclamată solemn la 12 decembrie 2007, la Strasbourg. În prezent, ea are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor, în conformitate cu art. 6 alin. (1) TUE.

Scopul Cartei nu a fost aducerea unor elemente de noutate în dreptul Uniunii, ci codificarea drepturilor pe care Uniunea oricum este obligată să le respecte. Astfel, Carta este o re-expunere a drepturilor existente, realizată într-un mod complet și detaliat. Drepturile sunt grupate în șase capitole, numite: I. Demnitatea; II. Libertăți; III. Egalitatea; IV. Solidaritatea; V. Drepturile cetățenești și VI. Justiția. Primul capitol reproduce drepturile „civice", cum ar fi dreptul la viață, interzicerea torturii, a

---

[1] *J.B. Liisberg*, Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Commnity Law, Jean Monnet Working Paper 4/01, p. 5.

[2] *G. de Burca*, The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights (2001), European Law Review, p. 126.

[3] *J.B. Liisberg*, op. cit., p. 6.

sclaviei, a pedepsei cu moartea. Autorii consideră că, având în vedere că prevederile Cartei se vor aplica în primul rând instituțiilor Uniunii, este dificil de imaginat cum o instituție ar comite, spre exemplu, tortură[1]. Pe de altă parte, în opinia noastră, ar fi dificil de imaginat ca această interdicție să nu se aplice. Al doilea capitol conține drepturi care sunt reglementate în Convenția europeană, însă adaugă unele elemente suplimentare, cum ar fi dreptul la educație, de a se angaja într-o activitate lucrativă, dreptul la azil, dreptul la protecția datelor cu caracter personal[2]. Al treilea capitol reglementează garanțiile privind egalitatea în fața legii, precum și prevederi referitoare la acțiunile pozitive pe care statele sunt obligate să le adopte pentru asigurarea respectării principiului egalității. Capitolul al patrulea cuprinde așa-numitele drepturi de a doua generație, care reflectă prevederi ale Cartei Sociale Europene. Un capitol distinct este capitolul al cincilea, care nu conține drepturi ale omului universal recunoscute, ci drepturi garantate numai cetățenilor Uniunii Europene[3]. Apreciem că al șaselea capitol este unul din cele mai importante pentru asigurarea respectării drepturilor omului la nivelul Uniunii, întrucât reglementează garanțiile privind dreptul la un proces echitabil și la remedii efective. Deși nu apare evident, dreptul la un proces echitabil se aplică în esență sistemului jurisdicțional al Uniunii Europene, și anume Curții de Justiție a Uniunii Europene, Tribunalului și instanțelor specializate, iar instanțelor din statele membre se aplică numai atunci când acestea implementează dreptul Uniunii.

Totuși, nu conținutul drepturilor este determinant, în condițiile în care Carta reprezintă nici mai mult, nici mai puțin decât un catalog de drepturi. Cele mai importante probleme au fost legate de valoarea juridică a Cartei, sfera de aplicare, precum și relația cu alte instrumente din sfera drepturilor omului, în special Convenția.

În ceea ce privește valoarea juridică a Cartei, compromisul de la Nisa a determinat ca această Cartă a Drepturilor Fundamentale să nu fie încorporată în tratate, ea rămânând un document fără valoare juridică obligatorie (*soft law*), al cărui statut urma să fie definitivat ulterior. Situația Cartei a reprezentat unul din cele patru elemente „rămase nefinalizate" în

---

[1] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 413 .

[2] *V. Miller*, Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights, Research Paper 00/32, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, p. 15.

[3] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 414 .

urma Tratatului de la Nisa. Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa îngloba Carta în textul său (partea a II-a). Totuși, față de textul Cartei, proclamat în 2000 la Nisa, fuseseră aduse mici modificări. Astfel, prevederile art. 51 din Cartă au confirmat că aceasta nu afecta delimitarea competențelor între statele membre și Uniune și că limitele competențelor Uniunii nu erau extinse prin Cartă. O altă modificare privea dreptul de acces la documente (art. 42). De asemenea, art. 52 a fost modificat pentru a clarifica distincția între drepturi și principii. La solicitarea delegației Regatului Unit au fost incluse două referiri la explicațiile Cartei – în preambulul acesteia și în art. 57 alin. (2)[1].

După eșecul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, unele delegații (cum ar fi Regatul Unit) au solicitat, în cadrul conferinței interguvernamentale din 2007, renunțarea la încorporarea Cartei în tratate. Totuși, datorită faptului că unele state doreau menținerea Cartei, compromisul atins a fost reprezentat de următoarele: Carta nu mai este încorporată în tratatele propriu-zise (cum era cazul Tratatului constituțional), ci doar se face referire la aceasta în art. 6 alin. (1) TUE și se menționează expres faptul că are aceeași valoare juridică precum tratatele; repetarea în art. 6 TUE a prevederii art. 51 din Cartă referitor la neextinderea competențelor UE; inserarea unei referiri exprese la explicații în art. 6 alin. (1) teza a treia. În acest context, Carta, cu modificările care au rezultat din conferința interguvernamentală din 2004, a fost proclamată solemn la Strasbourg, la 12 decembrie 2007 și a fost publicată în Jurnalul Oficial *distinct* de tratate, împreună cu explicațiile[2].

Din punct de vedere juridic, este indubitabil din prevederile art. 6 alin. (1) că valoarea Cartei este de drept primar. Neîncorporarea efectivă a Cartei în tratate a reprezentat un element „de compromis", fără consecințe juridice. Încă din Tratatul constituțional, referirea la explicații consacră valoarea juridică a acestora de *izvor de interpretare autentică* a Cartei.

În cadrul discuțiilor din cadrul CIG, Polonia și Regatul Unit au solicitat prevederi speciale referitoare la aplicarea Cartei, motiv pentru care a fost încheiat Protocolul nr. 30 privind aplicarea prevederilor Cartei de către Regatul Unit și Polonia. Există discuții semnificative în doctrină dacă acest protocol reprezintă sau nu un *opt-out*[3]. În esență, preambulul Protocolului arată intenția Poloniei și Regatului Unit de a „clarifica"

---

[1] *J.-C. Piris*, op. cit., p. 149-150.
[2] Idem, p. 150.
[3] Idem, p. 161-163.

aplicarea prevederilor Cartei (deci nu de a modifica conținutul acesteia). Prevederile de substanță ale protocolului dispun două elemente principale: a) Carta nu extinde capacitatea Curții de Justiție a Uniunii Europene și a niciunei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit de a considera că actele Poloniei și Regatului Unit sunt incompatibile cu principiile reafirmate și Carta nu creează drepturi care să poată fi invocate în Polonia sau Regatul Unit, decât dacă aceste drepturi erau prevăzute în legislația națională și b) dacă o dispoziție a Cartei face referire la legislațiile și practicile naționale, acestea se aplică Poloniei sau Regatului Unit numai în măsura în care drepturile și principiile sunt recunoscute în legislația națională. Protocolul va crea în mod cert dificultăți de interpretare, în opinia noastră, din trei motive: i) el reprezintă baza nu pentru o modificare a normelor Cartei în raport cu Polonia și Regatul Unit, ci pentru o *interpretare diferită* în raport cu aceste state; ii) Carta este, oricum, relevantă pentru legislația națională *care implementează dreptul UE* și nu pentru legislația națională în domeniile de competență exclusivă a statului, în temeiul art. 51 din Cartă; iii) drepturile omului, așa cum sunt reglementate în instrumentele internaționale (cum ar fi Convenția) fac oricum parte din dreptul Uniunii ca principii generale de drept, așa cum este prevăzut și în art. 6 alin. (3) TUE. Situația Republicii Cehe este și mai complexă – în sensul că în contextul dificultăților procesului de ratificare a Tratatului de la Lisabona, Cehia a solicitat clarificări similare, însă acestea nu se puteau opera decât prin modificarea tratatelor. În consecință, a fost adoptat un acord politic la nivelul Consiliului European, ca modificarea să fie operată cu ocazia primei amendări a tratatelor care va fi supusă procedurii de ratificare [excluzând modificarea simplificată, prevăzută de art. 48 alin. (6) TUE] – cel mai probabil cu ocazia aderării Croației.

Carta a fost invocată în fața Tribunalului de Primă Instanță chiar dinainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Astfel, în *Max mobil Telekommunication Service*[1], Tribunalul de Primă Instanță s-a referit la art. 41 și 47 din Cartă, ca reflectare a tradițiilor constituționale comune statelor membre. Semnificativă este notarea faptului că în cazul *Jégo-Quéré*[2], pentru justificarea *locus standi* în cazul reclamanților –

---

[1] Cazul T-54/99, *Max mobil Telemkommunikation Service GmbH c. Comisia*, [2002] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-313

[2] Cazul T-177/01, *Jégo-Quéré c. Comisia* [2002] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-2365; hotărârea Curții de Justiție, în urma apelului Comisiei: C-263/02P [2004] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-3425.

persoane individuale, Carta a fost invocată pentru a justifica dreptul la acțiune, deși criteriile stabilite în jurisprudența anterioară *Plaumann*[1] nu erau strict respectate (totuși, Curtea de Justiție a infirmat hotărârea Tribunalului de Primă Instanță).

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a făcut referiri la Cartă încă înainte ca aceasta să devină un instrument juridic obligatoriu. Astfel, în cazul *Family Reunification*[2], deși Curtea s-a întemeiat esențialmente pe prevederile Convenției, hotărârea a permis instanței comunitare să realizeze o evaluare foarte interesantă a valorii Cartei: „Chiar dacă Carta nu este un document obligatoriu din punct de vedere juridic, legislația comunitară a recunoscut, totuși, importanța acesteia prin menționarea, în paragraful al doilea al preambulului Directivei, că aceasta respectă drepturile fundamentale menționate în [...] Cartă. În plus, scopul principal al Cartei, așa cum apare în preambul, este să reafirme drepturile, așa cum rezultă din tradițiile constituționale și obligațiile internaționale comune Statelor Membre [...]"[3]. În acest caz, se remarcă faptul că o referință cu privire la Cartă fusese realizată în preambulul Directivei care făcea obiectul cauzei. Ulterior, în cazul *Unibet*[4], Curtea a invocat Carta fără să existe o astfel de referință în actul a cărui aplicarea era pusă în discuție[5]. Anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Curtea a analizat în mod complex relația dintre mai multe articole ale Cartei, în cazul *Promusicae c. Telefónica de Espana*[6]. Litigiul avea ca obiect solicitarea societății reclamante ca pârâta, o companie de servicii de internet, să furnizeze datele persoanelor asupra cărora existau suspiciuni că au folosit un program care permitea încărcarea de fișiere, cu încălcarea drepturilor de autor. Curtea a analizat relația dintre art. 17 și 47 din Cartă, care se referă la protecția dreptului de proprietate, inclusiv proprietate intelectuală, pe de o parte, și art. 7 și 8 din Cartă, care se referă la protecția vieții

---

[1] Cazul 25/62, *Plaumannn & Co. c. Comisia*, [1963] Repertoriul Curții Europene de Justiție 95.

[2] Cazul C-540/03, *Parlamentul European c. Consiliul* [2006] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-5769 .

[3] Idem, parag. 38. *D. Chalmers, G. Monti*, European Union Law. Updating Supplement, Cambridge University Press, 2008, p. 66.

[4] Cazul C-432/05, *Unibet* [2007] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-2271.

[5] *D. Chalmers, G. Monti*, op. cit., p. 66.

[6] Cazul C-275/06 *Promusicae c. Telefónica de Espania*, 29 ianuarie 2008, citat în *D. Chalmers, G. Monti*, op. cit., p. 66-67.

private și, respectiv, protecția datelor cu caracter personal, pe de altă parte. Concluzia Curții afirmă că „Directivele [...] nu obligă statele membre să introducă în dreptul intern obligația de a comunica date cu caracter personal în scopul asigurării protecției drepturilor de proprietate intelectuală în procesele civile. Totuși, dreptul comunitar cere ca, atunci când sunt transpuse directivele în cauză, Statele Membre vor avea grijă să se bazeze pe o interpretare a acestora care să asigure o balanță echitabilă între diferitele drepturi fundamentale protejate de ordinea juridică comunitară"[1].

În ceea ce privește sfera de aplicare, Carta reprezintă, în mod cert, un catalog de drepturi destinat Uniunii Europene: astfel, sfera de aplicare este limitată la instituțiile și organele Uniunii și la statele membre atunci când implementează dreptul Uniunii. Astfel, Carta nu se adresează statelor membre atunci când acestea exercită propriile competențe, chiar în domenii de competență partajată cu Uniunea, dacă statele acționează în nume propriu, în temeiul principiului subsidiarității, și nu pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii.

Două articole ale Cartei reglementează relația cu alte documente internaționale din sfera drepturilor omului, în special cu Convenția: art. 52 alin. (3) și art. 53. Articolul 52 alin. (3) prevede că „în măsura în prezenta Cartă conține drepturi care corespund unor drepturi garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată". În același timp, art. 53 prevede că „Niciuna dintre dispozițiile prezentei Carte nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, de dreptul Uniunii și dreptul internațional, precum și de convențiile internaționale la care Uniunea sau toate statele membre sunt părți, și în special Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și din constituțiile statelor membre". În consecință, instrumentele internaționale sunt privite ca un *standard minim*, față de care protecția acordată de Cartă poate fi sporită, dar nu diminuată. Așa cum au arătat reprezentanții Consiliului Europei la momentul adoptării Cartei, art. 52 alin. (3) și art. 53 asigură identitatea de sferă de aplicare și de interpretare între drepturile conținute de cele două instrumente juridice, fără a elimina posibilitatea ca dreptul Uniunii Europene să acorde o protecție sporită

[1] Ibidem, parag. 70.

față de cea oferită de Convenție. În acest sens, reprezentanții Consiliului Europei au confirmat că art. 53 nu are în vedere impunerea unui standard de protecție uniform, ci doar a unui *standard minim*[1]. Totuși art. 52 alin. (3) și art. 53 din Cartă oferă o posibilă soluție cu privire la relația dintre cele două instrumente juridice, dar *nu* și între cele două Curți: Curtea de Justiție a Uniunii Europene și CEDO. Într-adevăr, așa cum vom arăta, această relație este mult mai complexă[2].

Unii autori au exprimat „temeri" în sensul că art. 52 și 53 din Cartă ar putea conduce, în mod gradual, la efecte negative în ceea ce privește supremația dreptului Uniunii Europene[3]. Apreciem că aceste critici sunt neîntemeiate. Se poate pune problema: dacă UE va adera la Convenție, nu este situația normală ca jurisprudența Curții de la Strasbourg să devină obligatorie pentru Uniune și pentru ordinea juridică a acesteia? Prin urmare, într-adevăr, Convenția va trebui să reprezinte, în raport cu UE, un *standard minim extern*, supus, de asemenea, unui control *extern*. Condițiile acestui control vor rămâne a fi determinate.

[1] *V. Miller*, p. 18.

[2] *P. Lemmens*, The Relationship between the Charter of Fundamental Rights and the ECHR, Maastricht Journal of European and Comparative Law, no. 8 (2001), p. 49. *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 361.

[3] *J.B. Liisberg*, op. cit., p. 12-16.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul II
Potențiale probleme în legătură cu aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană

Secțiunea 1. Relația actuală dintre Curtea de Justiție a Uniunii Europene și CEDO

§1. Convergență și divergență în jurisprudența celor două instanțe

Am arătat în secțiunea anterioară că prevederile Convenției sunt încorporate în dreptul Uniunii ca „principii generale" ale acestuia, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene de Justiție și cu art. 6 TUE. Această situație, în condițiile din prezent, în care UE nu este parte în mod formal la Convenție, poate da naștere unor interpretări diferite ale acelorași norme (Convenția europeană a drepturilor omului). Astfel, interpretarea originară a normelor Convenției este realizată de Curtea de la Strasbourg. Este notoriu faptul că prevederile Convenției nu ar putea fi privite fără interpretarea deosebit de valoroasă dată de CEDO[1]. În cazul Uniunii Europene, aceleași norme, în calitate de principii generale de drept, sunt interpretate de Curtea de la Luxemburg. Ar putea această situație să genereze interpretări divergente? Aparent, este o situație normală ca un sistem normativ să aibă o instanță „supremă" care să interpreteze normele cu valoare „constituțională" referitoare la drepturile omului. Totuși, în cazul tuturor statelor, acest sistem normativ, în întregul său, este supus „controlului" Curții de la Strasbourg.

Chiar dacă, inițial, Convenția ar fi putut fi considerată, în anumite domenii, un standard „scăzut" în raport cu exigențele Uniunii Europene[2],

---

[1] *C. Ovey, R. White*, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2002, p. 5.

[2] Opinia Avocatului General Lenz în Cazul nr. 137/84, *Mutsch* [1985] Repertoriul Curții Europene de Justiție 281.

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

realitatea a dovedit, gradual, că normele Convenției pot reprezenta, în anumite situații, un standard „dificil de atins" de către Comunitate, respectiv Uniune. Astfel, spre exemplu, în cazul *Al-Jubail*[1], Curtea Europeană de Justiție a decis, în legătură cu dreptul la un proces echitabil, că „orice acțiune a instituțiilor Comunității trebuie să fie condusă cu atenție deosebită, având în vedere faptul că, așa cum sunt ele în prezent, *regulile în cauză nu prevăd toate garanțiile procedurale pentru individ, așa cum există acestea în unele sisteme de drept naționale*". Chiar dacă Curtea însăși nu s-a referit la normele Convenției, Avocatul General a făcut acest lucru, sugerând că standardul de interpretare identificat de Curtea de la Strabsourg ar trebui luat în mod serios în considerare.

Am menționat deja o serie de exemple în care Curtea Europeană de Justiție a fost de acord că anumite drepturi reprezintă parte integrantă din dreptul Uniunii Europene, în calitate de principii generale ale dreptului Uniunii, însă interpretarea dată acelor drepturi a rezultat într-o situație nefavorabilă pentru reclamant – spre deosebire de sistemele naționale, unde protecția oferită reclamantului ar fi fost superioară. Cazurile *Hauer* și *Internationale Handelsgesellschaft* au fost expuse în secțiunea anterioară[2]. În mod similar, în cazul *Prais*[3], deși reclamantul invocase art. 9 din Convenție, referitor la libertatea religiei, în scopul de a contesta un act al Consiliului care stabilea un concurs la o dată care coincidea cu o sărbătoare religioasă iudaică, Curtea Europeană de Justiție a respins cererea, limitându-se la a „recomanda" Consiliului să ia în considerare aceste aspecte pe viitor.

În plus, în ciuda angajamentului politic al Uniunii Europene cu privire la respectarea drepturilor omului și a evoluțiilor certe la nivelul dreptului primar, perioada de după Tratatul de la Amsterdam a reflectat o relativă creștere a numărului cazurilor de „jurisprudență paralelă" între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și CEDO.

Astfel, au existat cazuri în care cele două curți au aplicat standarde diferite cu privire la același drept al omului. Printre primele decizii

---

[1] Cazul C-49/88, *Al Jubail Fertilizers Co.* și *Saudi Arabian Fertilizers Co. c. Consiliul* [1991], Repertoriul Curții Europene de Justiție I-3187, parag. 16.

[2] Supra, notele nr. 3 de la p. 13 și nr. 1 de la p. 15.

[3] Cazul nr. 130/75, *Prais c. Consiliul* [1976] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 1589.

contrare au figurat *Hoechst c. Comisia*[1], în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene și *Niemitz*[2] în fața CEDO. În cazul *Hoechst*, reclamantul a solicitat anularea unei decizii a Comisiei care dispunea o investigare a afacerilor companiei, în contextul unor presupuse practici anti-concurențiale. Reclamantul a solicitat respectarea dreptului la inviolabilitatea domiciliului. Curtea de Justiție a Comunităților Europene a ajuns la concluzia că „nu poate fi identificată o încălcare a art. 8 parag. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului". Într-o interpretare diferită, CEDO a reținut în cazul *Niemitz* că termenii „viață privată" și „domiciliu" includ și activități profesionale sau de afaceri, această interpretare fiind în concordanță cu obiectul și scopul art. 8[3].

Alte decizii contradictorii se referă la art. 6 din Convenție, referitor la dreptul la un proces echitabil. Astfel, în cazul *Orkem*[4], Curtea de Justiție a Comunităților Europene a decis că dreptul la un proces echitabil nu ar trebui interpretat în sensul de a conferi un drept „de a nu prezenta probe împotriva propriei persoane". O interpretare diferită se regăsește în hotărârea *Funke*[5] a CEDO. Curtea a decis că art. 6 trebuie interpretat în sensul de a proteja inclusiv „dreptul de a nu face nicio declarație și de a nu contribui la incriminarea propriei persoane". Totuși, trebuie să recunoaștem că diferența de interpretare rezultă și din faptul că hotărârea *Funke* a fost ulterioară cazului *Orkem*, însă situații de acest tip nu sunt excluse în viitor, inclusiv după aderarea Uniunii la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În ceea ce privește interpretarea art. 6, Curtea Europeană de Justiție a revenit asupra interpretării din cazul *Orkem* în cazul *Hüls*, în care o importanță deosebită a fost acordată jurisprudenței Curții de la Strasbourg în ceea ce privește prezumția de nevinovăție[6].

---

[1] Cazurile 46/87 și 227/88, *Hoechst AG c. Comisia*, [1989] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 2859.

[2] Cazul *Niemitz c. Germania*, Repertoriul Curții Europene a Drepturilor Omului, Seria A, nr. 251.

[3] *J.H. Weiler, N.J.S. Lockhart*, Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence, Common Market Law Review, no. 32 (1995), p. 51.

[4] Cazul 374/84, *Orkem c. Comisia* [1989] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 3283.

[5] Cazul *Funke c. Franța*, Repertoriul Curții Europene a Drepturilor Omului, Seria A, nr. 256A.

[6] Cazul C-199/92P, *Hüls c. Comisia* [1999] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-4287.

Unul din cazurile cele mai interesante în care nu numai că jurisdicția celor două curți a fost exercitată în paralel, dar în care procedura în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene a fost pusă în discuție sub aspectul respectării art. 6 din Convenție este *Emesa Sugar*. Astfel, în fața Curții Europene de Justiție[1], reclamantul a susținut că îi este încălcat dreptul la un proces echitabil prin faptul că nu are posibilitatea de a prezenta argumente scrise în replică la Opinia Avocatului General. În acest sens, reclamantul a invocat hotărârea CEDO *Vermeulen*[2], în conformitate cu care lipsa posibilității de a prezenta o replică scrisă față de opinia Procurorului General belgian reprezenta o încălcare a principiului contradictorialității, înglobat în art. 6 din Convenție. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a respins argumentul, arătând că există diferențe între cele două situații și că jurisprudența CEDO nu pare a putea fi transpusă cazului Opiniei Avocatului General[3]. În 2000, compania Emesa Sugar a introdus o cerere împotriva Olandei în fața CEDO, solicitând Curții să exercite controlul său jurisdicțional bazat pe art. 6 din Convenție în ceea ce privește procedura din fața Curții de Justiție a Uniunii Europene. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat cererea inadmisibilă[4]. Curtea de la Strasbourg a argumentat, invocând și jurisprudența anterioară, că obiectul litigiului din fața Curții Regionale din Haga a fost plata taxelor vamale, care formează obiectul esențial al prerogativelor de autoritate publică, ce țin de esența relației dintre contribuabil și stat, motiv pentru care Curtea consideră că, în ciuda efectelor pecuniare, acestea nu se încadrează în sfera noțiunilor de „litigiu" și „drepturi și obligații civile" reglementate de art. 6 din Convenție. Evident, litigiul nu intra nici în sfera „penală" a art. 6. Raționamentul Curții, corect de altfel, a determinat imposibilitatea „verificării din exterior" a unor situații concrete din interiorul Uniunii Europene. Cum ar fi fost soluționat un caz tip *Emesa Sugar* dacă Uniunea ar fi fost parte la Convenție și dacă ar fi figurat ca pârât în fața instanței de la Strasbourg? Rămâne o întrebare la care condițiile

---

[1] Cazul C-17/98, *Ermesa Sugar c. Aruba* [2000] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-665.

[2] Cazul *Vermeulen c. Belgia*, Cererea nr. 19075/91, Hotărârea din 20 februarie 1996.

[3] Cazul C-17/98, *Ermesa Sugar c. Aruba* [2000] Repertoriul Curții Europene de Justiție, parag. 16.

[4] Cazul *Emesa Sugar c. Olanda*, cererea nr. 62023/00, Decizia din 13 ianuarie 2005.

concrete în care va fi redactat Tratatul privind aderarea UE la Convenţie vor răspunde, însă în mod cert vor privi o situaţie care ţine de procedura în faţa Curţii de Justiţie, reglementată de Statutul acesteia (drept primar) sau de regulile de procedură.

§2. Poziţia instanţei de la Strasbourg faţă de Curtea Europeană de Justiţie

Primele cazuri în faţa instanţei de la Strasbourg în care se ridicau probleme legate de actele Comunităţii Europene au fost *CFDT c. Comunităţile Europene şi Statele Membre*[1] şi *M & Co. c. Germania*[2]. În cazul *CFDT* Comisia Drepturilor Omului a decis, în mod simplu, că nu poate fi introdusă o cerere împotriva Comunităţilor Europene şi/sau împotriva Statelor Membre. În cazul *M. & Co,* Comisia Drepturilor Omului, a mers mai departe, într-un raţionament asemănător jurisprudenţei din prezent, arătând că este permisibil pentru state să transfere competenţe organizaţiilor internaţionale, cu condiţia ca, în cadrul acelei organizaţii, drepturile fundamentale să primească o protecţie echivalentă. În opinia Comisiei Drepturilor Omului, Comunităţile Europene, prin declaraţii şi prin jurisprudenţa existentă, asigură un nivel adecvat de protecţie drepturilor omului şi oferă controlul respectării acestora. Cazul *M. & Co* se deosebeşte, totuşi, de jurisprudenţa actuală, prin faptul că cererea a fost declarată inadmisibilă *ratione materiae*, pentru motivul protecţiei echivalente, în timp ce în cazul *Bosphorus*[3], protecţia echivalentă a fost invocată, prin evaluarea fondului cauzei, ca un motiv de justificare a ingerinţei. Cazul *M. & Co* a fost privit ca o încercare a instanţei de la Strasbourg de a evita să interfereze cu ordinea juridică „în construcţie" a Curţii de la Luxemburg[4].

---

[1] Cererea nr. 8030/77, Decizia Comisiei din 10 iulie 1978, Repertoriul de Decizii şi Rapoarte, 13, p. 231.

[2] Cererea nr. 13258/87, Decizia Comisiei din 9 februarie 1990, Repertoriul de Decizii şi Rapoarte, 64, p. 138.

[3] Cazul *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, cererea nr. 45036/98, Hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005.

[4] *A. Bultrini*, La responsabilité des Etats membres de l'Union Européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire, 2002, RTDH, p. 15-19.

Ulterior în cazul *Cantoni c. Franța*[1], Curtea a examinat o prevedere din legislația franceză privind sănătatea, și a afirmat că faptul că această prevedere se bazează cuvânt cu cuvânt pe prevederile directivei 65/56, nu o exclude din sfera de aplicare a art. 7 din Convenție[2]. Într-adevăr, Curtea a deschis calea, teoretic, spre posibilitatea examinării legislației care transpune directivele europene, având în vedere, totuși, că statul dispune de o marjă de discreție în ceea ce privește modalitatea de atingere a scopului directivei. Totuși, soluția Curții de la Strasbourg a fost în sensul de a nu identifica nicio violare a art. 7. Spre deosebire de argumentația din *Cantoni*, în cazurile *Waite & Kennedy c. Germani/Beer & Regan c. Germania*[3] Curtea a arătat, similar celor evidențiate în *M & Co.*, că ar fi incompatibil cu obiectul și scopul Convenției ca un stat să fie exonerat de răspundere în relația cu un domeniu în care competența a fost transferată către o organizație supranațională. Totuși, Curtea a identificat faptul că reclamanții se bucurau de o „protecție echivalentă" art. 6 parag. (1), chiar dacă instanțele germane nu erau competente[4].

Unul dintre cazurile cele mai semnificative în fața CEDO a fost *Matthews*[5]. Reclamantul a solicitat constatarea încălcării art. 3 din Protocolul nr. 1, care prevede că părțile se obligă să organizeze „alegeri libere și secrete", la intervale rezonabile, care să asigure exprimarea liberă a opiniei poporului cu privire la alegerea „legislativului". Reclamanta, cetățean britanic cu reședința în Gibraltar, a pus în discuție încălcarea acestui drept în ceea ce privește lipsa posibilității organizării de alegeri pentru Parlamentul European din 1994, în Gibraltar, având în vedere statutul special al acestui teritoriu, convenit de toate statele membre ale Uniunii Europene.

Curtea a analizat în detaliu (parag. 45-54) dacă Parlamentul European se încadrează în noțiunea de „legislativ" prevăzută de art. 3 al Protocolului nr. 1. Examinând competențele acestuia, pe baza prevederilor Tratatului de instituire a Comunității Europene, în vigoare la momentul pretinsei încălcări. Curtea a determinat că „Parlamentul European este suficient de implicat în procesul care duce la adoptarea legislației în

---

[1] Cererea nr. 17862/91, Hotărârea din 15 noiembrie 1996.

[2] Idem, parag. 30.

[3] Cererile nr. 26083/94, 28934/95, Hotărârea din 18 februarie 1999.

[4] Idem, parag. 67.

[5] Cazul *Matthews c. Regatul Unit*, cererea nr. 24833/94, Hotărârea din 18 februarie 1999.

conformitate cu art. 189b şi 189c TCE şi este suficient de implicat în supravegherea democratică generală a activităților Comunității, pentru a reprezenta o parte a «legislativului» din Gibraltar, pentru scopurile art. 3 din Protocolul nr. 1"[1]. Curtea a determinat că există încălcare a art. 3 din partea Regatului Unit.

Concluzia acestei hotărâri ar fi că un Stat Membru nu ar fi „exonerat" de răspundere în cazul în care o încălcare ar proveni dintr-un act al Uniunii. În cazul de față, încălcarea ar fi provenit dintr-un act de drept *primar*, în condițiile în care toate statele membre agreaseră în tratatele constitutive regimul juridic special al Gibraltarului.

Spre deosebire de *Matthews*, după cum am văzut, în cazul *Emesa Sugar*[2], chiar dacă se punea o problemă de procedură în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, care relevă fie de dreptul primar (Statutul Curții, care este reglementat printr-un protocol anexat Tratatelor), fie de regulile de procedură, Curtea a declarat cererea inadmisibilă. Notăm că cererea fusese introdusă împotriva Olandei, iar raționamentul Curții a „evitat" problema de fond, reținând, în mod corect, că problemele de fiscalitate – care făceau obiectul cauzei din fața instanței olandeze – nu intră nici în categoria drepturilor „civile", nici în cea a celor de natură „penală" protejate de art. 6.

Un alt caz în care CEDO a declarat cererea inadmisibilă a fost *Senator Lines*[3], şi în această cauză fiind invocată încălcarea art. 6 din Convenție. Cazul implica adoptarea în 1998 de către Comisia Europeană a unei decizii prin care se impunea companiei reclamante o amendă pentru încălcarea regulilor privind concurența. În plus, decizia prevedea că dacă este contestată, amenda nu va fi executată imediat, cu condiția ca reclamanta să depună o garanție bancară raportată la un procent din cifra de afaceri. Compania *Senator Lines* a contestat decizia Comisiei în fața Tribunalului de Primă Instanță a Uniunii Europene, în ceea ce privește *obligația depunerii garanției* bancare. Tribunalul de Primă Instanță a respins cererea reclamantei. De asemenea, Curtea de Justiție a respins apelul împotriva hotărârii Tribunalului, în 1999. Abia în anul 2003 decizia privind *amenda* a fost anulată de Tribunalul de Primă Instanță a Uniunii Europene, decizia nefiind apelată de părți.

---

[1] Idem, parag. 54.

[2] Supra, nota nr. 3 de la p. 40.

[3] Cazul *Senator Lines c. 15 state*, cererea nr. 56672/00, decizia din 10 martie 2004.

În fața CEDO, reclamanta a invocat cazul *Matthews*, arătând că instanța de la Strasbourg este competentă să analizeze compatibilitatea deciziilor instituțiilor Comunității cu Convenția europeană, și că statele pârâte erau în mod individual și colectiv responsabile de încălcările rezultate din acțiunile instituțiilor. Pe fond, reclamanta a invocat faptul că, prin neacordarea dreptului de a nu plăti garanția, dreptul comunitar permitea unei instituții administrative (Comisia) să forțeze lichidarea societății reclamante, fără a respecta dreptul de acces la justiție și fără a ține cont de prezumția de nevinovăție[1].

Curtea de la Strasbourg a declarat cererea inadmisibilă pentru motivul *lipsei calității de victimă*, conform art. 34 din Convenție. Astfel, Curtea a arătat că situația de fapt din speță nu era de natură să permită companiei reclamante să se pretindă victima unei încălcări a drepturilor din Convenție. Curtea a arătat că la momentul deciziei Tribunalului de Primă Instanță din 30 septembrie 2003 era clar că reclamanta nu putea aduce probe rezonabile și convingătoare că o violare de natură să o afecteze ar putea apărea.

Ulterior jurisprudenței *Senator Lines*, unul dintre cazurile cele mai interesante referitoare la relația dintre ordinea juridică a Uniunii Europene și Convenție a fost *Bosphorus*[2], care fundamentează și detaliază doctrina *protecției echivalente*. Hotărârea rafinează relația dintre cele două ordini juridice – dreptul Uniunii Europene și dreptul Convenției, pornind de la premisa că, deoarece Uniunea asigură o protecție echivalentă drepturilor omului, instanța de la Strasbourg nu va interfera în ordinea juridică a Uniunii[3].

Situația de fapt a presupus încheierea, în 1992, a unui contract de închiriere cu privire la două avioane între compania aeriană JAT din Republica Federală Iugoslavia și compania Bosphorus din Turcia. Proprietatea asupra avioanelor rămânea a companiei JAT, dar avioanele au fost înregistrate din nou în Turcia. În ianuarie 1993, Bosphorus a încheiat cu compania TEAM Aer Lingus din Irlanda două memorandumuri, în

---

[1] Ibidem.

[2] Cazul *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, cererea nr. 45036/98, Decizia de admisibilitate din 13 septembrie 2001, Hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005.

[3] *C. Costello*, The Bosphorus Ruling of the European Court for Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe, Human Rights Law Review (2006) no. 6 (1), p. 87-130.

baza cărora societatea irlandeză verifica respectarea regimului de sancțiuni ONU împotriva Iugoslaviei. Bosphorus a decis trimiterea unuia dintre avioane în Irlanda pentru efectuarea unei verificări, acesta sosind la 17 mai 1993. Urmare adoptării la 17 aprilie 1993 a Rezoluției Consiliului de Securitate nr. 820 (1993), care prevedea, *inter alia*, reținerea de către state, pe teritoriile lor, a aeronavelor care erau deținute sau controlate în majoritate de persoane sau întreprinderi din sau operând în Republica Federală Iugoslavia, Comunitatea Europeană a adoptat Regulamentul nr. 990/93 prin care se puneau în aplicare aceste sancțiuni. Autoritățile irlandeze au adoptat la 4 iunie 1993 un ordin prin care se puneau în aplicare dispozițiile Regulamentului, comunicat TEAM la 8 iunie 1993. La 14 iunie, Comitetul de Sancțiuni al Consiliului de Securitate ONU a transmis autorităților irlandeze interpretarea sa, în conformitate cu care prevederile Rezoluției obligau reținerea avionului închiriat de Bosphorus. Avionul a fost reținut și a fost eliberat abia la 30 iulie 1997, către compania iugoslavă JAT, în condițiile în care contractul de închiriere expirase.

Compania reclamantă a demarat proceduri în fața instanțelor irlandeze, acestea solicitând o hotărâre prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene[1]. Remarcăm că, în opinia sa, Avocatul General Jacobs precizase, cu titlu general că „deși Convenția [europeană a drepturilor omului] nu este formal obligatorie pentru Uniune, pentru scopuri practice ea poate fi privită ca parte integrantă a dreptului comunitar și poate fi invocată în fața Curții Europene de Justiție [...]. Dreptul comunitar nu poate exonera Statele Membre de obligațiile lor în temeiul Convenției". În hotărârea preliminară, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a determinat că interpretarea Regulamentului 990/93 trebuie făcută în sensul reținerii avionului, dar a analizat, făcând referire la jurisprudența anterioară *Hauer*, situația că drepturile fundamentale nu trebuie privite la modul absolut și că există posibilitatea restrângerii acestora în vederea protejării unui interes public. În cazul de față, Curtea a considerat că scopul urmărit de sancțiuni este de o importanță deosebită, fiind legat de prevenirea violării integrității și securității Bosniei și Herțegovina.

În fața CEDO, societatea reclamantă a susținut că există o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1, în sensul că reținerea aeronavei a fost o ingerință disproporționată în liniștita posesie asupra bunului. Decizia celei

[1] Cazul C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Ministry of Transport, Energy and Communications*, [1996] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-3953.

de-a IV-a Camere din 2001 a afirmat doar că cererea este admisibilă, având în vedere că ridică „probleme complexe și serioase" cu privire la art. 1 din Protocolul 1. Hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005 este cea care analizează relația complexă dintre UE și Curtea de la Strasbourg.

Teoria „protecției echivalente" se bazează pe următorul raționament. În primul rând, Curtea de la Strasbourg determină că are jurisdicție asupra cauzei. Astfel, notăm că, spre deosebire de alte cazuri, precum *Emesa Sugar* sau *Senator Lines*, Curtea nu a declarat cererea inadmisibilă, ci a analizat pe fond respectarea art. 1 din Protocolul 1. În cazul de față, Curtea arată că atât *ratione loci,* cât și *personae* și *materiae*, faptele cu privire la care societatea reclamantă susținea că ar reprezenta o încălcare se încadrează în „jurisdicția" Curții[1].

Analizând fondul cauzei, Curtea de la Strasbourg analizează dreptul statelor de a se interfera în prerogativele dreptului de proprietate pe baza interesului general, în conformitate cu al doilea paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 1. Curtea notează că, în timpul exercitării căilor de atac interne, Curtea Supremă a Irlandei nu a avut discreția de a interpreta Regulamentul nr. 990/93, având în vedere că hotărârea Curții Europene de Justiție era obligatorie pentru instanța națională și că această hotărâre era determinantă pentru cursul procedurilor interne. Astfel, Curtea ajunge la concluzia că ingerința reclamată nu este un rezultat al discreției autorităților irlandeze, exercitată fie în conformitate cu dreptul comunitar, fie cu dreptul Irlandez, ci al respectării de către Irlanda a obligațiilor rezultând din comunitar, în special din art. 8 al Regulamentului nr. 990/93[2]. Curtea recunoaște, de asemenea, importanța crescândă a cooperării internaționale și, în consecință, necesitatea asigurării funcționării corecte a organizațiilor internaționale[3].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului definește relația dintre respectarea obligațiilor decurgând din dreptul internațional și respectarea drepturilor din Convenție element esențial al teoriei „protecției echivalente". Pe de o parte, CEDO reafirmă jurisprudența *M & Co*[4], arătând că prevederile Convenției nu interzic părților să transfere competențe

---

[1] Cazul *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, cererea nr. 45036/98, Hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005, parag. 137.

[2] Idem, parag. 147, 148.

[3] Idem, parag. 150.

[4] Cererea nr. 13258/87, Decizia Comisiei din 9 februarie 1990, Repertoriul de Decizii și Rapoarte, 64, parag. 144.

suverane către o organizație internațională, inclusiv supranațională. Pe de altă parte, CEDO afirmă că o parte contractantă este responsabilă în conformitate cu art. 1 al Convenției pentru orice act sau omisiune al organelor sale, indiferent dacă actul sau omisiunea sunt consecința dreptului intern sau dacă rezultă din necesitatea de a se conforma obligațiilor internaționale[1]. Reconcilierea dintre aceste două afirmații reprezintă cheia teoriei „protecției echivalente". Curtea arată că exonerarea completă a statelor în domeniile în care au transferat parte din suveranitatea lor ar fi incompatibilă cu obiectul și scopul Convenției, garanțiile acesteia putând fi limitate sau excluse discreționar, și astfel lipsite de caracterul imperativ și de efectul practic[2]. În opinia Curții, o acțiune a statului este justificată în sensul art. 1 parag. (2) „atât timp cât" (se poate remarca echivalența formulării cu jurisprudența „*Solange*" a instanței constituționale germane) organizația relevantă este considerată a respecta drepturile omului, în ceea ce privește atât garanțiile substanțiale, cât și mecanismele de control al respectării acestora, într-o manieră „cel puțin echivalentă" cu aceea pe care o acordă Convenția. Este foarte importantă definiția pe care CEDO o dă noțiunii de „echivalent": Curtea înțelege prin aceasta „comparabil", afirmând că orice cerință ca organizația respectivă să acorde o protecție „identică" ar fi contrară interesului organizației respective[3].

Prin urmare, teoria „protecției echivalente" pornește de la noțiunea de ingerință justificată pe baza unui interes general. Atunci când ingerința se produce prin executarea unei obligații internaționale, dacă acea obligație provine de la o decizie a unei organizații internaționale care asigură o „protecție echivalentă", atunci Curtea de la Strasbourg va considera condiția justificării interesului public ca îndeplinită. Curtea doar verifică dacă există o prezumție[4] că organizația în cauză asigură o protecție echivalentă, adică „comparabilă", verifică dacă această prezumție nu trebuie răsturnată și nu verifică respectarea condițiilor ingerinței propriu-zise.

În consecință, Curtea de la Strasbourg a analizat în detaliu sistemul de protecție a drepturilor omului din Uniunea Europeană, în vederea determinării caracterului „comparabil". Curtea arată că, dacă tratatele inițiale nu prevedeau nicio dispoziție referitoare la drepturile omului, construcția

---

[1] Cazul *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, cererea nr. 45036/98, Hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005, parag. 152-153.

[2] Idem, parag. 154.

[3] Idem, parag. 155, 156.

[4] Idem, parag. 158.

jurisprudențială a încorporat aceste drepturi în principiile generale ale dreptului Uniunii, Convenției acordându-i-se un statut aparte. Curtea de la Strasbourg evidențiază evoluțiile pozitive în ceea ce privește nivelul și mecanismele de protecție. Totuși, nivelul de protecție „comparabilă" și nu „identică" este relevat și prin existența unor deficiențe, în opinia noastră, în nivelul mecanismelor de control al protecției drepturilor: „este adevărat" că accesul indivizilor la Curtea Europeană de Justiție în baza prevederilor tratatelor este limitată: ei nu au *locus standi* în conformitate cu art. 169 și 170 (în prezent art. 258 și 259 TFUE); dreptul lor de a introduce acțiuni în conformitate cu art. 173 și 175 (în prezent art. 263 și 265) este limitat și nu au posibilitatea introducerii unei acțiuni împotriva altui individ[1]. În urma acestei analize, în ciuda „deficiențelor", Curtea ajunge la concluzia că protecția drepturilor fundamentale poate fi considerată a fi „echivalentă" sistemului Convenției, în consecință născându-se o prezumție că Irlanda nu a încălcat prevederile Convenției atunci când a pus în aplicare o obligație care rezultă din calitatea de membru al Comunității. Prezumția nu poate fi răsturnată decât în caz de „deficiență manifestă"[2].

Hotărârea are implicații importante, deoarece Curtea își asumă competența de a „examina" sistemul de protecție al Uniunii Europene, realizează această examinare și ajunge la o concluzie pozitivă, însă „lasă o breșă" prin două elemente: a) noțiunea de „echivalent", definită ca și „comparabil", presupune că, teoretic, poate exista o protecție mai scăzută la nivelul UE, atât timp cât este „comparabilă" și b) adoptarea unei măsuri în temeiul dreptului UE instituie doar o prezumție de respectare a drepturilor omului, care, teoretic, poate fi răsturnată.

În doctrină, s-a afirmat că hotărârea *Bosphorus* nu oferă un răspuns ferm cu privire la întrebarea dacă Statele Membre ale Uniunii Europene sunt obligate să respecte Convenția atunci când implementează dreptul Uniunii Europene[3]. Se consideră, în acest mod, că abordarea Curții de la

---

[1] Idem, parag. 162.

[2] Idem, parag. 165.

[3] *K. Kuhnert*, Bosphorus – Double standards in European human rights protection, Utrecht Law Review, Vol. 2, Issue 2 (December 2006), p. 184. *F. Hoffmeister*, Case note on Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland, 2 AJIL 2006, p. 3.

Strasbourg față de responsabilitatea statelor în ceea ce privește implementarea dreptului Uniunii este mai mult formală decât funcțională[1].

Una dintre consecințele cele mai importante pe care, totuși, hotărârea *Bosphorus* le aduce este riscul standardelor duble[2]. Astfel, se arată că șase din cei șaptesprezece judecători au subliniat în opinia concurentă faptul că accesul indivizilor în fața Curții Europene de Justiție este limitat și această instanță asigură funcții diferite față de Curtea de la Strasbourg[3], în sensul că procedura hotărârilor preliminare reprezintă un filtru intern și *a priori*, care nu poate înlocui filtrul extern al CEDO[4]. Într-adevăr, în opinia noastră, nu neapărat deficiențele în procedura cererii preliminare conduc la riscul de standarde duble, ci noțiunea de „protecție echivalentă"/„comparabilă", care creează posibilitatea unor interpretări divergente (cum au apărut deja).

Ulterior, CEDO a mai avut ocazia de gestiona un caz care să pună în discuție relația dintre organizația de la Strasbourg și Uniunea Europeană. În cazul *Connolly*[5], un angajat al Comisiei Europene a introdus o plângere în fața Tribunalului Funcției Publice, apelând ulterior decizia în fața Curții de Justiție. Cererea în fața CEDO privește aceeași situație ca în *Emesa Sugar*: imposibilitatea formulării unei apărări în raport cu opinia Avocatului General, considerată de reclamant ca fiind contrară art. 6 din Convenție. Curtea de la Strasbourg a considerat că acest caz nu este similar *Boshporus*, în condițiile în care intervenția statelor membre în cursul procedurii nu a existat, motiv pentru care cererea a fost declarată inadmisibilă, faptele neintrând în jurisdicția Curții. Cazul dovedește limitele teoriei „protecției echivalente" din hotărârea *Bosphorus* – Curtea de la Strasbourg fiind reticentă să examineze situații în care implicarea Statelor Membre este minimă.

În opinia noastră, aderarea UE la Convenție va răsturna din temelii premisele hotărârii *Bosphorus*, în condițiile în care Uniunea va fi parte la

---

[1] *F. Hoffmeister*, loc. cit., p. 3.

[2] *K. Kuhnert*, loc. cit., p. 186.

[3] *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, Opinia concurentă a judecătorilor Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky și Garlicki, parag. 3.

[4] *K. Kuhnert*, loc. cit., p. 186.

[5] Cazul *Connoly c. 15 State Membre*, cererea nr. 73274/01, Decizia din 9 decembrie 2008; teoria a fost confirmată în cazurile ulterioare *Beygo c. 46 State Membre*, cererea nr. 36099/06, Decizia din 16 iunie 2009 și *Rambus Inc. c. Germania*, cererea nr. 40382/04, 16 iunie 2009.

Convenție. Teoria „protecției echivalente" nu va mai fi valabilă, însă va fi interesant de notat un lucru: CEDO a analizat, după cum am menționat mai sus, dacă ingerința se datorează *discreției statului* sau *îndeplinirii unei obligații din dreptul Uniunii*[1]. Apreciem că disponibilitatea Curții de a analiza această opțiune este deosebit de relevantă pentru aplicarea „mecanismului co-pârât" care va funcționa, cel mai probabil, după aderarea UE la Convenție, în special în ceea ce privește împărțirea răspunderii între UE și statul membru „co-pârât". După cum vom arăta, poziția Comisiei a fost în sensul ca partajarea răspunderii între UE și statele membre să fie lăsată strict la latitudinea regulilor interne la nivelul UE. După cum observăm încă din cazul *Bosphorus*, Curtea a evaluat deja dacă conduita unui stat se datorează propriei competențe discreționare sau îndeplinirii stricte a unei obligații internaționale.

Secțiunea a 2-a. Posibile deficiențe substanțiale în protecția drepturilor omului la nivelul UE – cazul accesului la justiție

§1. Dreptul primar și interpretarea jurisprudențială

După cum am arătat în secțiunea precedentă, CEDO a întrevăzut, în jurisprudența *Bosphorus*, posibilitatea unor diferențe în standardul de protecție a drepturilor omului: în primul rând, protecția „echivalentă" a fost definită drept „comparabilă" și nu „identică", lăsând deschisă posibilitatea unei protecții mai ridicate, în practică, în fața instanței de la Strasbourg; în al doilea rând, însăși CEDO a relevat deficiențe în ceea ce privește accesul la justiție în situația în care o persoană privată încerca să conteste un act adoptat de instituțiile Uniunii (opinia concurentă a celor șase judecători accentuând această idee)[2].

---

[1] Cazul *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, cererea nr. 45036/98, Hotărârea Marii Camere din 30 iunie 2005, parag. 147, 148.

[2] *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlanda*, Opinia concurentă a judecătorilor Rozakis, Tulkens, Traja, Botoucharova, Zagrebelsky și Garlicki, parag. 3.

Aceste deficiențe se vor menține și după aderarea Uniunii la Convenție, motiv pentru care, în opinia noastră, reprezintă una dintre premisele reale ale dificultăților în aderare. Instituțiile, în special Comisia și Curtea de Justiție, dar și statele membre sunt conștiente de aceste dificultăți. Pentru acest motiv, o aderare „pură și simplă" ar atrage, posibil, o potențială condamnare pentru faptul că dreptul primar nu respectă exigențele art. 6 parag. (1) din Convenție, ceea ce ar putea conduce la necesitatea amendării tratatelor constitutive.

Analiza potențialelor „deficiențe" în dreptul de acces la justiție comportă un element de dificultate suplimentar: Tratatul de la Lisabona a modificat textul care în prezent este reglementat la art. 263 alin. (4) TFUE – acțiunile în anulare introduse de persoane private. Textul anterior – art. 230 alin. (4) TCE rămăsese în această formă din 1958, iar toată jurisprudența, de peste cincizeci de ani, se raportase la acest text. De asemenea, analiza Curții de la Strasbourg se raportase la „vechiul" text al art. 230 alin. (4). Chiar dacă, în mod cert, art. 263 alin. (4) aduce o îmbunătățire, în opinia noastră textul nu elimină total potențialele probleme legate de „accesul la justiție".

Pentru început, vom prezenta comparativ cele două texte. În prezent, art. 263 alin. (4) TFUE dispune: „Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare". Textul anterior, respectiv art. 230 alin. (4) TCE, prevedea: „Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva deciziilor al căror destinatar este sau a deciziilor care, deși sunt sub forma unui regulament sau sunt adresate altei persoane, o privesc direct și individual". Se observă că, în reglementarea anterioară Tratatului de la Lisabona, persoanele fizice și juridice puteau introduce acțiuni împotriva unui act dacă: a) este adresat acelei persoane; b) este adresat altei persoane, dar reclamantul arată că actul este de interes direct și individual pentru el sau c) dacă actul este sub forma unui regulament și reclamantul arată că actul este de interes direct și individual pentru el. Pe scurt, dacă actul nu îi era adresat (la modul concret, o decizie poate viza o persoană fizică sau juridică), reclamantul trebuia să dovedească interesul direct și individual. Această formulare a tratatului a dat naștere unei interpretări restrictive, după cum vom arăta mai jos. Reglementarea actuală introduce următoarea *posibilitate suplimentară de acțiune:* actul normativ

(adică sub forma unui regulament) care prezintă interes direct (interesul individual nu este cerut) și care nu presupune măsuri de executare (în consecință, directivele fiind excluse). Constatăm că se menține situația din reglementarea anterioară referitoare la o decizie care este adresată altei persoane (cea mai uzuală și dificilă situație – decizia este adresată unui Stat Membru), dar care nu este un act „normativ" (sub forma unui regulament). În acest caz, se menține interesul atât individual, cât și direct. Pentru aceste motive, apreciem că analiza jurisprudenței anterioare Tratatului de la Lisabona referitoare la interpretarea celor două noțiuni prezintă încă utilitate ridicată.

Interesul direct presupune, în general, că măsura afectează în mod direct situația juridică a reclamantului și nu lasă nicio marjă de apreciere entității căreia îi este adresată, care are, eventual, sarcina de a o pune în aplicare. Punerea în aplicare trebuie să fie automată și nu trebuie să presupună reguli intermediare de aplicare, care să implice o marjă de apreciere[1]. De exemplu, în cazul *International Fruit Company*[2], Curtea a decis că există interes în situația adoptării unui regulament prin care se aprobau licențe de import, întrucât „măsurile de implementare" prin care statele membre decideau în mod automat emiterea licențelor aprobate de Comisie nu lăsau nicio marjă de apreciere. Decizia Comisiei afecta în mod direct situația juridică a părților. Un exemplu contrar este reprezentat de cazul Primăriei Differdange, în care decizia Comisiei prin care era autorizat ajutorul de stat către Luxemburg, cu condiția închiderii unor fabrici, nu prezenta interes direct deoarece lăsa autorităților naționale și întreprinderilor vizate o marjă de discreție semnificativă cu privire la modul de punere în aplicare, în special cu privire la alegerea fabricilor care vor fi închise[3]. Dovedirea interesului direct a rămas de actualitate, deoarece această condiție figurează în continuare în reglementarea art. 263 alin. (4). În plus, jurisprudența recentă (*Etimine și Etiproducts c. ECHA*[4]) a confirmat interpretarea restrictivă a acestei noțiuni. Astfel, s-a arătat că simpla existență a unui act care este susceptibil să influențeze

---

[1] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 509.

[2] Cazurile 41-44/70, *NV International Fruit Company c. Comisia* [1971] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 411.

[3] Cazul 222/83, *Primăria Differdange c. Comisia* [1984] Repertoriul Curții Europene de Justiție 2889.

[4] Cazul T-343/10, *Etimine și Etiproducts c. ECHA*, Ordonanța din 21 septembrie 2011, nepublicată.

situaţia materială a părţii reclamante nu este suficient pentru a considera că există interes direct. Numai existenţa unor circumstanţe specifice pot abilita un justiţiabil să se prevaleze de prevederile art. 263 alin. (4) TFUE, iar simplul fapt că unii clienţi sunt reticenţi să continue să cumpere produsele care figurează pe lista adoptată prin actul contestat nu este echivalent existenţei unei situaţii specifice.

Interpretarea strictă din partea Curţii de Justiţie a noţiunii de *interes individual* din cadrul articolului 230 alin. (4) TCE, anterior Tratatului de la Lisabona, în opinia unor autori, ar putea conduce la „denegare de dreptate" [1]. În prezent, interesul individual rămâne de actualitate în cazul deciziilor adresate altor persoane. Anterior Tratatului de la Lisabona, doctrina afirmase că tratatele nu prevedeau posibilitatea introducerii unei acţiuni în anulare împotriva unei directive[2]. Totuşi, jurisprudenţa arătase că măsura sub forma unei directive nu generează automat inadmisibilitatea, dacă interesul individual şi direct este dovedit[3]. În reglementarea actuală, se va menţine această consideraţie, în condiţiile în care directiva, prin definiţia ei, presupune „măsuri de executare"? Indiferent de unele consideraţii teoretice, apreciem că anularea unei directive printr-o acţiune individuală va rămâne supusă unor condiţii deosebit de restrictive.

Primul caz în care trebuie analizat interesul individual este cel al deciziilor adresate unor alte persoane. Curtea de Justiţie a Uniunii Europene a interpretat această noţiune în cazul *Plaumann*[4], care a generat o lungă serie de decizii pe această temă. Decizia atacată în acest caz aparţinea Comisiei şi era adresată Germaniei, decizia privind refuzul autorizării suspendării taxelor pentru importul de clementine. Reclamantul era importator de clementine şi a contestat decizia Comisiei. Curtea a decis că „persoanele, altele decât cele către care decizia este adresată pot susţine că au un interes individual numai dacă, datorită unor caracteristici care le sunt proprii sau datorită unor circumstanţe care le diferenţiază de toate celelalte persoane şi, în virtutea acestor factori persoanele în cauză

---

[1] *E. Biernat*, The Locus Standi of Private Applicants under Article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community, Jean Monnet Working Paper 12/03, NYU School of Law, p. 1.

[2] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 487 . *E. Biernat*, loc. cit., p. 5 .

[3] Case C-298/89 *Gibraltar c. Council* [1993] Repertoriul Curţii Europene de Justiţie I-3605. *E. Biernat*, loc. cit., p. 6.

[4] Cazul 25/62 *Plaumann & Co c. Comisia* [1963] Repertoriul Curţii Europene de Justiţie 95.

se disting în mod individual ca și cum ar fi însuși destinatarul actului". În cazul respectiv, având în vedere că Plaumann era afectat de decizie ca importator de clementine, activitate comercială care putea fi practicată de orice persoană la orice moment, reclamantul nu era individualizat ca însuși destinatarul actului, acțiunea fiind declarată inadmisibilă.

Hotărârea a fost criticată din perspectivă pragmatică și conceptuală. În termeni pragmatici, hotărârea a fost considerată nerealistă economic. Astfel, s-a susținut că argumentul Curții în conformitate cu care activitatea de import al clementinelor poate fi realizată de orice persoană nu ar trebui să elimine posibilitatea existenței interesului individual. Astfel, este imposibil pentru un comerciant să fie individualizat, cu excepția unor situații foarte limitate, relevate de jurisprudența ulterioară[1]. În termeni conceptuali, decizia a fost criticată datorită faptului că face practic imposibil ca un reclamant să aibă succes în introducerea acțiunii. Astfel, în temeiul „criteriilor Plaumann", chiar dacă importatorul ar fi singurul de pe piață, interesul individual nu ar exista, deoarece, în abordarea Curții, orice persoană poate, teoretic, să desfășoare această activitate[2].

Cazurile în care interesul individual a fost dovedit au fost foarte puține. În *Piraiki-Patraiki c. Comisia*, Curtea a arătat că o acțiune împotriva unei decizii a Comisiei care permitea guvernului francez să impună o cotă asupra importurilor de fibre din Grecia ar putea fi declarată inadmisibilă, pentru motivul că reclamanții, exportatori greci, se aflau în aceeași situație ca orice alt potențial exportator: „rezultă că decizia în cauză îi interesează pe reclamanți în aceeași măsură ca pe orice comerciant care, în prezent sau în mod potențial, se găsește în aceeași poziție. Simplul fapt că reclamanții exportă bunuri în Franța nu este suficient pentru a dovedi interesul individual" [3]. Totuși, unii reclamanți au primit *locus standi*, pentru motivul că intraseră în relații comerciale cu companii franceze și pentru că Tratatul de aderare a Greciei prevedea obligația Comisiei de a acorda o atenție specială situației acestui stat[4]. În mod similar, în cazul *Toepfer*, Curtea a acordat *locus standi* reclamanților, luând în considerare că aceștia depuseseră o cerere pentru obținerea unei licențe de import și decizia Comisiei fusese adoptată în circumstanțe de natură să anuleze, în practică, drepturile importatorilor care depuseseră

---

[1] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 512.
[2] Ibidem.
[3] Idem, parag. 14.
[4] *P. Craig, G. de Burca*, op. cit., p. 515.

cererea într-o anumită zi[1]. Un raționament similar a fost urmat în cazul *Bock c. Comisia*[2]. Autorii de dreptul Uniunii Europene au afirmat, totodată, că prin interpretarea foarte strictă a noțiunii de interes individual, Curtea a „protejat", în practică, determinările discreționare ale Comisiei în diferite domenii ale politicii comunitare[3].

Impactul cazului *Plaumann* asupra jurisprudenței a fost major, în condițiile în care aproape toate acțiunile directe introduse ulterior de persoane private au fost respinse ca inadmisibile, reducând în mod semnificativ accesul la justiție pentru această categorie de reclamanți. Un exemplu relevant oferit de doctrină este cazul *Greenpeace*[4], în care reclamanții erau rezidenți ai insulelor Canare (pescari, fermieri, alți rezidenți) care au încercat să anuleze o decizie a Comisie prin care se acorda asistență financiară pentru construirea a două centrale electrice în zona în care locuiau. Reclamanții au susținut că Tribunalul ar trebui să interpreteze extensiv criteriile din cazul Plaumann, având în vedere pierderile suferite prin nerespectarea de către instituțiile Uniunii a cerințelor de mediu. Tribunalul a afirmat că existența unui prejudiciu nu poate, în mod individual, să confere calitate procesuală activă, având în vedere că un prejudiciu similar poate fi suferit de un număr mare de persoane care nu poate fi definit într-un mod care să le distingă în mod individual, asemeni destinatarului deciziei. Tribunalul a respins și posibilitatea ca o asociație care protejează interesele colective să aibă calitate procesuală activă, deoarece nici această asociație nu poate fi considerată ca având un interes individual.

În ceea ce privește „deciziile sub forma unui regulament", deși jurisprudența referitoare la interesul individual este vastă, constatăm că aceste referințe nu mai sunt de actualitate, după modificările aduse de Tratatul de la Lisabona. Curtea utilizase două criterii: categoria închisă (cazul *Fruit Company BV c. Comisia*[5]) și terminologia abstractă (cazul

---

[1] Cazurile 106-107/63 *Toepfer c. Comisia* [1965] Repertoriul Curții Europene de Justiție 405.

[2] Cazul 62/70 *Bock c. Comisia* [1971] Repertoriul Curții Europene de Justiție 897.

[3] *P. Craig*, Legality, Standing and Substantial Review in Community Law, 14, Oxford Journal of Legal Studies, 1994, p. 507.

[4] Cazul T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) c. Comisia* [1995] Repertoriul Curții Europene de Justiție II-2205.

[5] Cazurile 41-44/70, *International Fruit Company BV c. Comisia* [1971] Repertoriul Curții Europene de Justiție 411.

Calpak[1]). Curtea arătase, astfel, că deși reclamanții susținuseră că sunt un grup închis, ai cărui membri sunt precis determinabili, natura măsurii ca „regulament" nu poate fi pusă la îndoială de simplul fapt că este posibilă determinarea cu precizie a persoanelor afectate[2].

O dezvoltare jurisprudențială interesantă a fost reprezentată de cazul *Cordoniu*[3]. Reclamantul solicitase anularea unui regulament care stipula că termenul „cremant" poate fi utilizat numai de producătorii de vinuri spumoase din anumite zone din Franța și Luxemburg. Reclamantul producea vin de acest tip în Spania, fiind titularul unei mărci de comerț din 1924. Curtea a reținut că, prin rezervarea termenului „cremant" pentru producătorii din Franța și Luxemburg, regulamentul îl împiedica pe Cordoniu să utilizeze grafic marca pe care o deținea, fapt ce îl diferența de alți producători[4]. Deși este dificil de identificat o regulă precisă pe baza cazului *Cordoniu*, aceasta s-a conturat în teoria „încălcării drepturilor", care ar putea genera un interes individual, confirmată în cazul *Antillean Rice*[5]. Teoria a fost transferată și în cazul deciziilor adresate altor persoane, în condițiile în care Comunitatea Flamandă a introdus cu succes o acțiune în anularea unei decizii adresate Belgiei, care o împiedica în exercitarea prerogativelor constituționale[6].

Unul din cazurile cheie care a demonstrat, anterior Tratatului de la Lisabona, limitele acțiunilor individuale a fost *Union de Pequenos Agricultores*[7]. Reclamanții, reuniți în cadrul unei asociații de fermieri, au solicitat anularea unui regulament care stabilea organizarea comună a pieței de ulei de măsline. Tribunalul de primă instanță a respins acțiunea ca inadmisibilă, inclusiv pentru motivul că reclamanții ar fi putut acționa prin intermediul art. 234 TCE (în prezent art. 267 TFUE), care reglementează trimiterile preliminare. În fața Curții de Justiție, Avocatul General

---

[1] Cazurile 789-790/79, *Calpak SpA and Societa Emiliana Lavorazione Frutta SpA c. Comisia* [1980] Repertoriul Curții Europene de Justiție 1949.

[2] Idem, parag. 9.

[3] Cazul C-309/89, *Cordoniu SA c. Consiliul* [1994] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-1853.

[4] Idem, parag. 121-122.

[5] Cazurile T-480 and 483/93, *Antillean Rice Mills NV c. Comisia* [1995] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-2305.

[6] Cazul T-214/95, *Vlaamse Gewest c. Comisia*, [1988] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-717.

[7] Cazul C-50/00, *Union de Pequenos Agricultores c. Consiliul* [2002] Repertoriul Curții Europene de Justiție I-6677.

Jacobs a susținut o poziție novatoare, argumentând că reclamanții ar trebui să beneficieze de calitate procesuală activă. Motivele invocate de Avocatul General priveau atât faptul că trimiterile preliminare nu sunt la dispoziția reclamantului, ci a instanței, cât și faptul că reclamanții s-ar putea regăsi într-o situație de „denegare de dreptate" sau de lipsire de dreptul de acces la justiție. Poziția Curții de Justiție a fost contrară celei a Avocatului General. Curtea a arătat că dacă nu există interes individual, nicio circumstanță nu poate conferi unei persoane calitatea procesuală. Curtea nu a acceptat argumentul lipsei unui sistem efectiv de remedii în fața instanțelor Uniunii. Este important de menționat faptul că, în opinia Curții, chiar dacă prevederile art. 234 TCE pot fi interpretate prin prisma efectivității remediilor jurisdicționale, interpretarea nu poate avea ca efect eliminarea unei condiții prevăzute expres. Curtea a afirmat că „chiar dacă este potențial, posibil să se imagineze un sistem de remedii juridice împotriva măsurilor Comunitare diferit de cel reglementat de Tratat, care nu a fost încă modificat, *este sarcina Statelor Membre, dacă este necesar, să reformeze sistemul în vigoare*" prin amendarea Tratatului. Considerentul a fost reluat în cazul *Jego-Quere*[1]. Mai mult, în cazul *Ocalan*, reclamantul a susținut că sistemul jurisdicțional al Uniunii încalcă art. 6 din Convenție, iar Curtea a argumentat inclusiv prin analiza calității de victimă a reclamanților[2].

Necesitatea amendării tratatelor sugerată de Curte s-a realizat prin Tratatul de la Lisabona. Rămâne de văzut în ce măsură aceasta este suficientă. În reglementarea actuală, persoanele fizice și juridice pot introduce acțiuni dacă: a) actul le este adresat (sunt destinatarii actului) – situație neschimbată față de reglementarea precedentă; b) actul este adresat altei persoane și prezintă interes individual și direct – situație neschimbată față de reglementarea precedentă; c) actul este un act normativ, există interes direct al reclamantului și actul nu presupune măsuri de executare – principala modificare de Tratat.

Se observă că modificarea privește *numai* actele „normative", adică actele care sunt sub forma unui regulament, cu sferă generală de

---

[1] Cazul C-263/02 P *Comisia c. Jego-Quere SA* [2004] Repertoriul Curții Europene de Justiție I-3425; de reținut că, în acest caz, Tribunalul de primă instanță a reținut opinia Avocatului General Iacobs și a admis acțiunea, însă hotărârea a fost desființată de Curtea de Justiție.

[2] Cazul C-229/05 P *Osman Ocalan, Serif Vanly c. Consiliul*, 18 ianuarie 2007, nepublicată.

reglementare. În acest caz, este eliminat interesul individual, subzistând interesul direct. Totuși, în cazul în care decizia este adresată altei persoane (ca în cazurile *Plaumann* sau *Greenpeace*), situația rămâne neschimbată. Prin urmare, caracterul restrictiv al criteriului stabilit în cazul Plaumann rămâne de actualitate, reclamantul care atacă o decizie adresată, spre exemplu, unui stat membru, având obligația de a demonstra interesul direct, ceea ce este, cum am arătat, foarte dificil.

Formulăm o precizare importantă cu privire la noțiunea de „acte normative" pentru care nu se solicită demonstrarea interesului individual, conform modificărilor aduse de Tratatul de la Lisabona. Jurisprudența Tribunalului, ulterioară Tratatului de la Lisabona, demonstrează interpretarea restrictivă a noțiunii de „acte normative". Astfel, în cazurile *Microban*[1] și *Inuit Tapiriit Kanatami*[2], Tribunalul a decis că „noțiunea de *act normativ* în sensul art. 263 alin. (4) din TFUE trebuie înțeleasă ca vizând orice act cu aplicabilitate generală, cu excepția *actelor legislative*" (s.n.). Având în vedere definiția actelor legislative, care se regăsește chiar în art. 289 alin. (3) TFUE[3], rezultă, în mod cert, că regulamentele și directivele adoptate de Parlamentul European și Consiliu prin Procedura legislativă ordinară („codecizie"), nu pot face obiectul acțiunii în anulare introduse de persoanele private.

În plus, în cazul *Inuit Tapiriit Kanatami*, Tribunalul a examinat și necesitatea dovedirii interesului individual în cazul în care un reclamant – persoană juridică – atacase un regulament. Tribunalul a arătat că în ceea ce privește interesul direct – chiar dacă persoana juridică în cauză se încadra în excepția privind produsele în cauză, în raport cu interdicția generală, acest lucru nu ar fi suficient „pentru a individualiza reclamanta de o manieră analogă destinatarilor unei decizii"[4]. De asemenea, în cazul *Département du Gers*[5], în care o unitate administrativ teritorială a contestat decizia Comisiei prin care se autoriza comercializarea unor alimente

---

[1] Cazul *Microban Ltd. c. Comisia*,T-262/10, Hotărârea din 25 octombrie 2011, nepublicată.

[2] Cazul *Inuit Tapiriit Kanatami c. Parlamentul și Consiliul*, T-18/10, Ordonanță din 6 septembrie 2011, nepublicată.

[3] „Actele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative".

[4] Cazul *Inuit Tapiriit Kanatami c. Parlamentul și Consiliul*, T-18/10, Ordonanță din 6 septembrie 2011, nepublicată, parag. 71, 75.

[5] Cazul T-479/10, *Département du Gers c. Comisia*, Ordonanța din 11 aprilie 2011, nepublicată.

care conțineau porumb modificat genetic, invocând consecințele produse pe teritoriul acesteia, Tribunalul a decis că interesul individual lipsește.

Reperele din jurisprudența recentă demonstrează că problemele interpretării restrictive a prevederilor art. 263 alin. (4) TFUE subzistă și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. În opinia noastră, aceste elemente ar putea genera dificultăți practice în aderarea UE la Convenție, obligând instituțiile Uniunii și Statele Membre să negocieze aderarea în așa mod încât să fie stipulate anumite „excepții" care să prevină condamnări imediate în fața instanței de la Strasbourg. Ar putea apărea, în condițiile de față, astfel de condamnări? Vom încerca să identificăm răspunsul în cele ce urmează, prin analiza compatibilității situației actuale cu standardele stabilite de CEDO în cazul statelor.

§2. Evaluarea compatibilității cu standardele Convenției

Textul relevant din Convenție este art. 6 – dreptul la un proces echitabil. Așa cum se precizează în doctrină, primul element al acestui articol este reprezentat de dreptul oricărei persoane de a avea „acces la un tribunal" [1]. În opinia Curții de la Strasbourg, dreptul la un proces echitabil este interpretat în sensul unei respectări mult mai stricte atunci când este vorba de „dreptul la acces la un tribunal", având în vedere importanța esențială a unui astfel de drept într-o societate democratică. Această afirmație cu nivel de principiu a fost subliniată în mai mult cazuri, cum ar fi *Ad't Mouhoub c. Franța*[2], *Prințul Hans-Adam II of Liechtenstein c. Germania*[3]. În ceea ce privește latura civilă a drepturilor și obligațiilor, Curtea a arătat că „determinarea" acestora de către un judecător reprezintă un principiu universal, bazat pe interdicția generală a denegării de dreptate[4]. Astfel, Curtea a decis că art. 6 parag. (1) ar trebui să se aplice nu numai unei proceduri care a început în fapt, ci cu privire la orice reclamație potențială. O concluzie contrară ar permite unui Stat să

---

[1] *F. Sudre*, Droit international et européen des droits de l'homme, PUF, 2002, p. 256.

[2] Cazul *Ad't Mouhoub c. Franța*, 24 octombrie 1998, Repertoriul de Hotărâri și Decizii, 1998, parag. 24.

[3] Cazul *Prințul Hans-Adam II of Liechtenstein c. Germania*, 12 iulie 2001, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 2001, parag. 45.

[4] *F. Sudre*, op. cit., p. 287.

sustragă jurisdicției instanțelor sale anumite categorii de cazuri, fără nicio consecință[1].

De asemenea, s-a arătat că un stat are obligația de a asigura efectivitatea dreptului la acces la un tribunal, ceea ce impune ca exercitarea acestui drept să nu fie afectată de obstacole sau impedimente de drept sau de fapt. Din perspectiva dispozițiilor art. 263 alin. (4) TFUE, o scurtă evaluare a impedimentelor juridice ar prezenta utilitate. Astfel, CEDO a arătat că exercitarea unor remedii, doar pentru a obține o decizie de inadmisibilitate a acțiunii respective, nu este în conformitate cu standardele art. 6 parag. (1). Dimpotrivă, Curtea a decis că legislația trebuie să asigure faptul că o persoană dispune de o „posibilitate clară și concretă de a contesta un act care interferează cu drepturile acesteia" (*De Geouffre de la Pradelle c. Franța*[2]).

Un alt articol relevant al Convenției, în raport cu situația reglementată de art. 273 alin. (4) TFUE, este art. 13. Acesta prevede dreptul la un remediu efectiv, pentru situația când a avut loc încălcarea unui drept (art. 13 nu se invocă „singular", ci împreună cu un alt articol din Convenție). Totuși, raportat la situația descrisă în prezentul studiu, nu excludem ca art. 13 să poată fi invocat în conexiune cu art. 6 al Convenției. De asemenea, nu excludem posibilitatea ca, asemeni cazului *Hauer* din fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, să fie invocată încălcarea art. 1 din Protocolul 1 în conexiune cu art. 13.

Principala condiție prevăzută de art. 13 este caracterul „efectiv" al remediului. Astfel, trebuie subliniat faptul că, în jurisprudența sa constantă, CEDO a decis că efectul esențial al art. 13 este impunerea existenței unui remediu care să *confere competența autorităților naționale să examineze o plângere bazată pe o prevedere a Convenției și să ofere reparație adecvată.* Caracterul efectiv al remediului trebuie să se reflecte atât în prevederile legale, cât și în aplicarea practică a acestora, astfel încât exercițiul dreptului la remediu să nu fie obstrucționat de bariere juridice sau legale (*Aydin c. Turcia*[3], *Kaya c.*

---

[1] Cazul *Z. și alții c. Regatul Unit*, 10 mai 2001, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 2001, parag. 92.

[2] Cazul *De Geouffre de la Pradelle c. Franța*, 16 decembrie 1992, Repertoriul de Decizii și Hotărâri, Ser. A – 253-B, parag. 34.

[3] Cazul *Aydin c. Turcia*, 25 septembrie 1997, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 1997-VI, parag. 103.

Turcia[1], *Kurt c. Turcia*[2], *Ergi c. Turcia*[3], *Z. și alții c. Regatul Unit*[4], *Conka c. Belgia*[5]).

Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță în *Jego Quéré,* precum și opinia Avocatului General Jacobs în cazul *UPA* sunt de natură să ofere anumite puncte de vedere cu privire la conformitatea sistemului de remedii din cadrul Uniunii Europene cu standardele art. 6 și 13, în special atunci când este vorba despre declararea ca inadmisibile a unor acțiuni individuale în anulare, bazate pe art. 263 alin. (4) TFUE. Este adevărat că *Jego Quéré* și *UPA* au fost anterioare Tratatului de la Lisabona. Totuși, considerăm că aceste puncte de vedere se mențin de actualitate, în condițiile în care singura modificare substanțială intervenită după 1 decembrie 2009, cazul „actelor normative", a fost deja interpretat în sens restrâns – în condițiile în care noțiunea nu include actele legislative, directivele și regulamentele adoptate de Parlamentul European și Consiliu, în baza procedurii legislative ordinare.

Astfel, să presupunem că o persoană fizică se consideră lezată în drepturile sale prin prevederile unui act legislativ al Uniunii Europene. O acțiune în anulare, bazată pe art. 263 alin. (4), ar fi declarată inadmisibilă, după cum am arătat mai sus. Singura posibilitate de contestare se realizează prin intermediul instanței naționale, prin procedura trimiterii prealabile, în conformitate cu art. 267 TFUE. Persoana privată nu poate ataca în mod direct directiva în fața instanței naționale, ci poate ataca măsurile naționale prin care actul legislativ european (de exemplu, o directivă) este pus în aplicare în dreptul intern. În anumite cazuri, nu este exclus ca persoana respectivă să fie nevoită să „provoace" procesul intern prin încălcarea regulilor. Cel mai important aspect este legat de faptul că, așa cum prevede art. 267 TFUE, cererea prealabilă nu este o acțiune „la dispoziția părților", ci „la dispoziția instanței". Este adevărat că instanțele care pronunță hotărâri împotriva cărora nu există căi ordinare de atac „au

---

[1] Cazul *Kaya c. Turcia*, 19 februarie 1998, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 1998-I, parag. 106.

[2] Cazul *Kurt c. Turcia*, 25 mai 1998, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 1998-III, parag. 139.

[3] Cazul *Egri c. Turcia*, 28 iulie 1998, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 1998-IV, parag. 96.

[4] Supra, nota nr. 1 de la p. 59.

[5] Cazul *Conka c. Belgia*, 5 februarie 2002, Repertoriul de Hotărâri și Decizii 2002-I, parag. 75.

obligația" de a formula cererea prealabilă (în cazul celorlalte instanțe, acestea „pot" formula cererea), însă această obligație funcționează numai atunci când instanța consideră că formularea unei întrebări către Curtea de Justiție a Uniunii Europene este necesară pentru soluționarea cauzei sau apreciază că interpretarea dreptului Uniunii nu este clară (teoria actului clar[1]).

O altă opțiune a persoanei private ar fi acțiunea pentru repararea prejudiciilor, bazată pe art. 340 TFUE (răspunderea extracontractuală). Tribunalul de Primă Instanță a arătat, însă, în cazul *Jego Quéré,* că această acțiune nu reprezintă un remediu adecvat, pentru că nu poate avea drept consecință „anularea" sau „îndepărtarea" măsurilor atacate. În plus, această acțiune are un caracter diferit, în sensul că Tribunalul trebuie să determine dacă a avut loc o încălcare vădită a regulilor de drept care conferă drepturi indivizilor, în raport cu o anumită situație de fapt, în timp ce scopul cererii prealabile „în validitate" prevăzută de art. 267 este verificarea valabilității unui anumit act juridic al Uniunii[2].

Totuși, sistemul jurisdicțional la nivelul Uniunii, pentru care trimiterea prealabilă este un punct esențial, se caracterizează prin flexibilitate – în sensul că, până a ajunge la instanța de la Luxemburg, cazurile trec prin „filtrul" instanței naționale. Jurisdicțiile naționale au sarcina primară a punerii în aplicare dreptul Uniunii, Curtea Europeană de Justiție acționând prin „supervizarea" caracterului unitar al jurisprudenței. Sistemul este *sui-generis* și conceput astfel încât instanța de la Luxemburg să gestioneze cu adevărat cele mai importante cazuri. Dezavantajele pot consta în ceea ce am expus în prezenta subsecțiune: dificultăți în formularea unei acțiuni directe. Avantajele pot fi reprezentate de suplețe și evitarea duratei excesive a procedurii (un caz la Curtea de la Luxemburg durează între 1 și 2 ani). Spre deosebire de acest sistem, în cazul Curții de la Strasbourg, acțiunile directe – care reprezintă esența reglementării – au condus, în timp, la o anumită tendință de aglomerare a instanței, cu un număr mare de cereri declarate inadmisibile, precum și la o tendință de creștere a duratei procedurilor (iată câteva exemple de durată a procedurii în fața CEDO, în cazul unor spețe complexe menționate în prezentul

---

[1] Cazul 283/81 *Srl Cilfit, Lanificio di Gavardo SpA c. Ministerul Sănătății* [1982] Repertoriul Curții Europene de Justiție 3415.

[2] Cazul C-263/02 P *Comisia c. Jego-Quere SA* [2004] Repertoriul Curții Europene de Justiție I-3425. *E. Biernat,* loc. cit., p. 33.

studiu: *Bosphorus:* aproximativ 7 ani, *Matthews*: aproximativ 5 ani, *Senator Lines*: aproximativ 4 ani).

Două concluzii preliminare am putea formula pe baza acestei subsecțiuni. În primul rând, anterior Tratatului de la Lisabona, chiar Tribunalul de Primă Instanță, Avocatul General și Curtea de Justiție au recunoscut implicit că reglementarea sistemului jurisdicțional al Uniunii nu ar răspunde strict exigențelor art. 6 și 13 din Convenție. În al doilea rând, modificările aduse de Tratatul de la Lisabona, așa cum au fost interpretate de Tribunal, nu ar conduce la ideea unei schimbări semnificative. În consecință, ar exista premisele ca sistemul judiciar al Uniunii să fie evaluat în mod critic de Curtea de la Strasbourg, prin raportare la jurisprudența sa.

Nu dorim să fim criticii sistemului jurisdicțional al Uniunii, ci doar precizăm că acesta este conceput diferit: în scopul flexibilității și celerității, sistemul a „delegat" foarte mult instanțelor naționale, cu prețul reducerii posibilităților de acțiune directă în fața instanțelor Uniunii. Acest lucru a generat sau poate fi perceput ca o „deficiență" față de standardele Convenției referitoare la „dreptul la acces la justiție". În mod cert, această realitate reprezintă o bază de dificultate în procesul de aderare a Uniunii Europene la Convenție.

Secțiunea a 3-a. Relația Curții de Justiție cu dreptul internațional – posibile exigențe suplimentare

§1. Poziția Curții de Justiție față de sisteme jurisdicționale la care Uniunea ar fi parte

Una din premisele unor potențiale dificultăți în aderarea Uniunii la Convenție ar putea fi identificată ca fiind poziția generală a Curții de Justiție față de posibilitatea ca un sistem jurisdicțional bazat pe un tratat internațional la care Uniunea este parte să efectueze un control extern asupra dreptului Uniunii și asupra instituțiilor acesteia, inclusiv Curtea. Din expunerea unor cazuri, în cele ce urmează, ar rezulta, în opinia noastră, o oarecare „reticență" a Curții de a se vedea supusă unor jurisdicții externe, sau în orice caz, o anumită exigență în asigurarea faptului că aceste sisteme jurisdicționale nu afectează autonomia ordinii juridice a

Uniunii. Poate următoarea afirmație ar fi puțin exagerată, însă nu este departe de adevăr: Curtea de la Luxemburg, apărătorul unei ordini juridice autonome unice, se plasează în vârful acestui sistem juridic și concepe cu mare dificultate posibilitatea unui control judiciar extern. Aceasta este o premisă care, în mod cert, poate crea dificultăți în aderarea la Convenție.

Unul dintre primele cazuri care au analizat această problemă a fost *Avizul 1/76*[1], în care Curtea a analizat o convenție care prevedea constituirea unui tribunal compus din judecători de la CEDO și Curtea Supremă a Elveției, competent cu interpretarea și aplicarea acelei convenții. În interpretarea Curții de la Luxemburg, crearea unei astfel de instanțe ar avea ca efect, fie înlocuirea Curții de Justiție cu Tribunalul în materiile reglementate de Convenție, fie faptul că ambele instanțe vor funcționa în paralel, lăsând posibilitatea instanțelor statelor membre să „aleagă *forum-ul*"[2]. Curtea arătat că nu este fezabil să fie stabilit un sistem precum cel reglementat de acord, și, în același timp să fie omise consecințele care decurg în mod inevitabil din participarea unui stat terț[3]. Totuși, Curtea a acceptat că necesitatea creării de remedii juridice poate justifica principiul care stă la baza sistemului adoptat. Sistemul jurisdicțional a fost însă declarat incompatibil pentru că prezența judecătorilor săi în cadrul mecanismului jurisdicțional i-ar împiedica pe aceștia să adopte o hotărâre complet imparțială[4].

Abordarea Curții s-a modificat oarecum în cazul *Avizului 1/91*[5], referitor la Acordul privind Spațiul Economic European (SEE), în special din perspectiva faptului că analiza Curții s-a mutat către admisibilitatea sistemului jurisdicțional ca atare, și nu în mod necesar asupra compoziției tribunalului. Un element de fapt important este că redactarea substanțială a Acordului SEE „copia cuvânt cu cuvânt" foarte multe dispoziții din tratatele constitutive ale Comunității, spre a fi aplicate în relația dintre

---

[1] Avizul 1/76 [Fondul European pentru căi navigabile interioare], [1977] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 471.

[2] *B. Brandtner*, The „Drama" of the EEA. Comments on Opinions 1/91, 1/92, European Journal of International Law (1992), p. 313.

[3] Avizul 1/76 [Fondul European pentru căi navigabile interioare], [1977] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 471, parag. 21.

[4] *B. Brandtner*, loc. cit., p. 314.

[5] Avizul 1/91 [Acordul privind Spațiul Economic European], [1992] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6099.

Comunitate și statele membre ale Asociației Europene a Liberului Schimb (AELS). Acordul prevedea crearea unei Curți SEE, compusă din opt judecători, din care cinci din cadrul Curții de Justiție a Uniunii Europene cu competențe asemănătoare cu acesteia din urmă, în ceea ce privește ansamblul SEE (era prevăzută și crearea unei Curți de Primă Instanță). De asemenea, Acordul prevedea că prevederile sale care coincid cu cele ale Tratatului CEE vor fi interpretate în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție existentă la data semnării Acordului. Totodată, se prevedea posibilitatea ca jurisdicțiile naționale ale statelor membre AELS să adreseze Curții de Justiție întrebări preliminare, statele urmând a determina, printr-o declarație trimisă depozitarului, dacă hotărârea preliminară urmează să aibă caracter obligatoriu[1].

Remarcăm, din start, că abordarea Curții de la Luxemburg a fost foarte nuanțată, avizul conținând atât considerații care conduc la ideea neacceptării unui sistem jurisdicțional extern, cât și argumente în favoarea acceptării acestei posibilități, cel puțin teoretic.

Astfel, Curtea pornește de la premisa faptului că, deși cele două reglementări (Tratatul CEE și Tratatul SEE) conțin prevederi substanțiale identice, acest fapt nu exclude interpretarea diferită. Dimpotrivă, interpretarea conform „obiectului și scopului tratatului"[2] va duce în mod cert la rezultate diferite, având în vedere că obiectivul Comunității este integrarea economică și monetară, bazată pe transferul exercițiului competențelor suverane, în timp ce obiectivul SEE este mai puțin ambițios, crearea unei zone de liber schimb[3]. În acest context trebuie privită opinia Curții cu privire la un sistem jurisdicțional care verifică respectarea de către Comunitate a unui set de norme identic cu „carta sa constituțională"[4], care însă poate fi interpretat diferit datorită obiectivelor diferite, ceea ce ar putea afecta omogenitatea interpretării dreptului comunitar[5].

Un element important al avizului este reprezentat de aprecierea Curții cu privire la posibilitatea Curții SEE de a judeca asupra diviziunii de competențe între Comunitate și Statele Membre. Curtea de Justiție arată

---

[1] Idem, parag. 8-12.

[2] Curtea face referire expresă la art. 31 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 1969.

[3] Avizul 1/91, [Acordul privind Spațiul Economic European], [1992] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6099, parag. 15-19.

[4] Idem, parag. 21.

[5] Idem, parag. 29.

că având în vedere că noțiunea de „parte contractantă" este definită de Acordul SEE ca însemnând Comunitatea, Comunitatea și Statele Membre, sau doar Statele Membre, Curtea SEE va avea competența de a interpreta această noțiune, în consecință va trebui să „decidă asupra împărțirii competențelor între Comunitate și Statele membre în ceea ce privește chestiunile reglementate de Acord". Acest lucru ar afecta autonomia ordinii juridice comunitare și a fost determinat ca fiind incompatibil cu dreptul comunitar[1]. Acest considerent este important, deoarece se va aplica și în cazul CEDO: și în cazul Convenției europene, atât Uniunea, cât și statele vor fi părți; și în cazul Convenției europene o condiție a aderării ar putea fi ca instanța de la Strasbourg să nu se pronunțe asupra împărțirii competențelor între Uniune și Statele membre.

Viziunea Curții de Justiție de la Luxemburg asupra unui sistem jurisdicțional exterior este, după cum afirmam mai sus, privită din perspectivă dublă.

Pe de o parte, Curtea afirmă că un tratat internațional încheiat între Comunitate și unul sau mai multe state terțe face parte din ordinea juridică comunitară. În consecință, este considerat un „act al instituțiilor", motiv pentru care Curtea are competența interpretării acestuia prin procedura cererii prealabile (în prezent 267 TFUE) și are competența verificării îndeplinirii prevederilor sale prin procedura încălcării obligațiilor (în prezent 258 TFUE). În cazul în care tratatul în cauză stabilește un sistem jurisdicțional propriu, hotărârile acelei instanțe vor fi obligatorii și pentru Curtea de Justiție, atunci când va trebui să interpreteze acel tratat ca „parte a ordinii juridice interne"[2]. Prin urmare, Curtea pare reticentă în a accepta un control jurisdicțional extern.

Pe de altă parte, Curtea arată expres că „un acord internațional care creează un sistem jurisdicțional este *în principiu* compatibil cu dreptul comunitar." [s.n.] Competența Comunității în domeniul încheierii de tratate presupune și competența de a se supune unei curți create pentru interpretarea și aplicarea acelui tratat[3].

Cum ar putea fi reconciliate cele două afirmații? În cazul *Avizului 1/91*, răspunsul a fost oferit de faptul că Acordul SEE prelua atât mare parte din dreptul primar, cât și caracterul obligatoriu al legislației

---

[1] Idem, parag. 34-35.
[2] Idem, parag. 39.
[3] Idem, parag. 40.

secundare, ceea ce genera o suprapunere normativă[1]. *Prin urmare, am putea interpreta că nu crearea unei instanțe de control extern în sine ar fi incompatibilă cu dreptul Uniunii, ci cumularea dintre existența unei instanțe și suprapunerea normativă a tratatului la care Uniunea este parte cu dreptul primar (eventual și cu dreptul secundar).*

Nu este însă aceeași situație și în cazul Convenției, în condițiile în care drepturile din Convenție fac parte din dreptul Uniunii ca „principii generale", și coincid cu drepturile reglementate în Carta Drepturilor Fundamentale? (este adevărat, existând clauzele din art. 52 și 53 din Cartă, care dau Convenției europene calitatea de „standard minim").

Modul cum s-a soluționat situația SEE transpare din următorul aviz pe această temă, 1/92[2]. Sistemul jurisdicțional a fost renegociat, în sensul că Tribunalul AELS avea competența să judece numai statele AELS, pe baza unui acord separat între acestea. Se menținea clauza în conformitate cu care interpretarea Acordului SEE se va face în baza jurisprudenței Curții de Justiție, însă sarcina interpretării unitare a acordului o avea un Comitet mixt (nu o instanță jurisdicțională), ale cărui decizii nu afectează jurisprudența Curții de Justiție[3]. În cazul în care un diferend între părți nu putea fi soluționat de Comitetul mixt, exista posibilitatea ca acesta să fie supus Curții de Justiție a Uniunii Europene[4]. Curtea remarcă faptul că procedura de arbitraj prevăzută de noul acord SEE se referă numai la anumite măsuri, care nu coincid cu dreptul primar sau secundar: „nicio chestiune privind interpretarea prevederilor acordului care sunt identice în substanță cu regulile corespunzătoare din dreptul comunitar nu poate fi supusă acestei proceduri"[5].

Curtea a identificat această afirmație ca o garanție suficientă pentru „neafectarea autonomiei ordinii juridice comunitare". Observăm însă că rezultatul final al renegocierii, în ceea ce privește domenii de „suprapunere normativă" a fost *plasarea Curții de Justiție* în vârful sistemului jurisdicțional (practic, în baza unui acord internațional la care Comunitatea era parte, litigiile care nu erau soluționate în Comitetul mixt sunt

---

[1] *B. Brandtner*, loc. cit., p. 312-313.

[2] Avizul 1/92 [Acordul privind Spațiul Economic European], [1993] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-2838.

[3] Idem, parag. 6.

[4] Idem, parag. 9.

[5] Idem, parag. 10.

supuse nu unei instanțe terțe, ci instanței „supreme" a uneia dintre părți, Comunitatea).

Un alt element important rezultă din Avizul 1/92: posibilitatea creării unei noi competențe pentru Curtea de Justiție printr-un tratat internațional (element foarte relevant pentru discuțiile privind aderarea UE la Convenție, în ceea ce privește „implicarea prealabilă"). Curtea a afirmat că un acord internațional încheiat de comunitate poate conferi competențe Curții, cu condiția că în acest mod nu modifică natura funcțiilor Curții, așa cum au fost concepute de Tratat[1].

O situație foarte asemănătoare cu reglementarea care a rezultat din renegocierea SEE a fost examinată de Curte în cazul *Avizului 1/00*[2], referitor la Spațiul european comun de aviație. În mod similar, Curtea de Justiție era plasată „în vârful sistemului jurisdicțional" al spațiului european comun, cu posibilitatea instanțelor statelor părți de a formula cereri preliminare în fața Curții. În mod similar, Curtea a arătat că este posibil ca un acord internațional să creeze competențe pentru această instituție, dacă nu este modificată natura funcțiilor Curții. În plus, Curtea subliniază că un acord internațional poate afecta competențele Curții înseși, acest lucru fiind permis, cu condiția să fie prevăzute condiții esențiale pentru apărarea caracterului esențial al acelor competențe, și, în consecință, să nu existe un efect advers asupra autonomiei ordinii juridice a Uniunii Europene[3].

Un caz recent și deosebit de important este *Avizul 1/09*[4], în care sistemul jurisdicțional în domeniul brevetelor avut în vedere de acordul supus examinării Curții prevedea posibilitatea, respectiv obligația instanțelor privind brevetele să formuleze o cerere prealabilă Curții de Justiție a Uniunii Europene, atunci când o chestiune de interpretare a dreptului Uniunii era necesară pentru soluționarea litigiului, hotărârea Curții de la Luxemburg fiind obligatorie. Majoritatea statelor membre, inclusiv România, care au susținut pledoarii în fața Curții, au afirmat că având în vedere acest mecanism de „trimitere prealabilă", nu poate fi afectată autonomia ordinii juridice a Uniunii.

---

[1] Idem, parag. 32.

[2] Avizul 1/00 [Acordul privind Spațiul european comun de aviație] [2002], Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-3498.

[3] Idem, parag. 21, 23, 26.

[4] Avizul 1/09 [Acordul privind sistemul unificat de instanțe în domeniul

Notăm că sistemul jurisdicțional privind brevetele avea în vedere litigii între particulari, motiv pentru care Curtea nu a considerat monopolul său ca fiind afectat[1]. Curtea remarcă faptul că sistemul unificat de brevete nu face parte din ordinea juridică a Uniunii, fiind o structură cu personalitate juridică distinctă în conformitate cu dreptul internațional[2] și este subliniat faptul că jurisdicția privind brevetele va fi chemată să soluționeze litigii prin aplicarea unor norme de drept al Uniunii sau chiar să examineze validitatea unui act al Uniunii[3].

Deși sistemul jurisdicțional privind brevetele avea obligația de a formula, în ultimă instanță, cereri preliminare către Curtea Europeană de Justiție, asemeni jurisdicțiilor naționale în conformitate cu art. 267 TFUE, Curtea a identificat că această modalitate nu este suficientă pentru asigurarea autonomiei dreptului Uniunii, în special pentru că instanțele Statelor Membre, ca organe ale acestora au o serie de obligații care nu există în cazul instanței de brevete: obligația de cooperare loială rezultată din art. 4 alin. (3) TFUE, obligația implementării dreptului Uniunii, situația că omisiunea formulării unei cereri prealabile de către o instanță națională conduce la posibilitatea declanșării unei acțiuni privind încălcarea obligațiilor de stat membru, conform art. 258 TFUE. Astfel, Curtea a decis că sistemul jurisdicțional privind brevetele, un sistem exterior care are competența exclusivă de a judeca un număr însemnat de cazuri, este incompatibil cu dreptul Uniunii, deoarece „privează instanțele Statelor Membre de competențele lor în ceea ce privește interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii și privează Curtea de competența sa de a răspunde, prin hotărârea prealabilă, chestiunilor trimise de aceste instanțe și, în consecință, ar afecta trăsătura esențială a competențelor pe care Tratatele le conferă instituțiilor și Statelor Membre care sunt indispensabile pentru conservarea naturii înseși a dreptului Uniunii Europene"[4].

Deși avizul este bine argumentat, el demonstrează o dată în plus reticența Curții de justiție de a accepta ca Uniunea să creeze, prin intermediul unui tratat internațional la care este parte, un sistem jurisdicțional extern. După cum am observat în opiniile 1/91, 1/92, 1/00 și 1/09, Curtea s-a vizualizat ca fiind „vârful unei piramide jurisdicționale", fiind reticentă a accepta, practic, un mecanism jurisdicțional extern (chiar dacă

---

[1] Idem, parag. 61.
[2] Idem, parag. 71.
[3] Idem, parag. 78.
[4] Idem, parag. 89.

teoretic a recunoscut această posibilitate). Această reticență a Curții, chiar în ipoteza în care acest „sistem jurisdicțional" ar avea obligația formulării unei cereri prealabile similare celei reglementate de art. 267 TFUE, demonstrează dificultățile pe care însăși Curtea le va ridica când va fi vorba de acceptarea controlului extern al CEDO.

§2. Relația dintre obligațiile generale rezultând din dreptul internațional și normele privind protecția drepturilor omului

În subsecțiunea anterioară, am arătat tendința Curții de a se poziționa drept „vârf al piramidei" jurisdicționale în raport cu *alte sisteme jurisdicționale* reglementate de instrumente de drept internațional. Ne propunem în prezenta subsecțiune să prezentăm o tendință asemănătoare a Curții, raportată însă nu la sistemul jurisdicțional (al Uniunii în raport cu unul extern), ci la ordinea juridică a Uniunii în raport cu cea internațională. Succesiunea de cazuri *Kadi*[1] apare ca un exemplu elocvent în acest sens, în condițiile în care instanțele Uniunii au analizat relația dintre dreptul Uniunii, pe de o parte, și rezoluțiile Consiliului de Securitate adoptate în temeiul Cartei Organizației Națiunilor Unite.

Reclamantul a solicitat în prima acțiune anularea unui regulament (Regulamentul 467/2001, amendat prin Regulamentul Comisiei nr. 2062/2001, înlocuite prin Regulamentul Consiliului nr. 881/2002) prin care erau transpuse în dreptul Uniunii Europene sancțiuni instituite de Consiliul de Securitate împotriva Al-Qaeda și a Talibanilor, pentru motivul încălcării unor drepturi fundamentale, precum dreptul la un proces echitabil și dreptul de proprietate. Cazurile sunt cu atât mai interesante cu cât Curtea de Justiție a fost pusă în situația de a „face o alegere" între respectarea de către Statele Membre a obligațiilor decurgând din Carta ONU și respectarea drepturilor fundamentale.

Prima soluție a Tribunalului de Primă Instanță a fost în sensul recunoașterii cvasi-priorității normelor din Carta ONU, sub rezerva verificării

---

[1] Cazurile T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-3649; T-306/01, *Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-3533. C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi, Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351. T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Comisia* [2010], nepublicat.

de către instanța comunitară a compatibilității rezoluțiilor adoptate de Consiliul de Securitate cu normele *jus cogens*[1]. Astfel, Tribunalul arată că obligațiile impuse de Carta ONU asupra Comunității și statelor membre prevalează în raport cu orice altă obligație care rezultă din dreptul intern, dreptul internațional sau dreptul comunitar[2]. Tribunalul demonstrează, astfel, că prioritatea derivă din regulile cutumiare ale dreptului internațional referitoare la tratele succesive, reguli cutumiare care sunt codificate în art. 30 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor[3]. Astfel, pe de o parte, Carta ONU prevede expres în art. 103 că obligațiile din Cartă prevalează în caz de conflict în raport cu orice altă obligație dintr-un tratat internațional, această obligație extinzându-se și în ceea ce privește rezoluțiile Consiliului de Securitate[4]. Pe de altă parte, art. 307 TCE (în prezent art. 351 TFUE) prevede că dreptul Uniunii nu afectează obligațiile care rezultă din tratatele încheiate de statele membre anterior aderării[5].

Tribunalul ajunge, în prima sa hotărâre, la următoarea concluzie cu privire la relația dintre dreptul comunitar și Carta ONU: „atât în temeiul regulilor generale ale dreptului internațional, cât și al Tratatului, statele membre pot, și, într-adevăr, trebuie, să lase neaplicată o prevedere de drept comunitar, fie că este o prevedere de drept primar sau un principiu general de drept, care naște un impediment în îndeplinirea obligațiilor care rezultă din Carta ONU"[6]. De asemenea, chiar dacă recunoaște expres că, în calitatea sa de persoană juridică de drept internațional, Comunitatea nu este în mod formal parte la Carta ONU, Tribunalul consideră că Uniunea trebuie să se considere legată de obligațiile din Carta ONU la fel ca și statele membre, în temeiul tratatelor care o creează. Un argument în

---

[1] *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 385.

[2] T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-3649, parag. 177, 181.

[3] Idem, parag. 183, 185.

[4] Cazul *Chestiuni privind interpretarea și aplicarea Convenției de la Montreal din 1971 cu referire la incidentul aerian de la Lockerbie, Jamahiria Arabă Libiană c. SUA/Regatul Unit*, ICJ Reports, 1992, p. 16, parag. 42.

[5] T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-3649, parag. 185-187. Toate statele membre UE au fost membre ONU anterior aderării sau constituirii Comunității, cu excepția Germaniei, care totuși și-a asumat obligația respectării normelor din Carta ONU în 1954, cu ocazia „Conferinței celor nouă puteri" de la Londra.

[6] T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, II-3649, parag. 190.

acest sens oferit de Tribunal este că un tratat între statele membre nu ar fi putut transfera Comunității/Uniuni mai multe competențe decât aceste state aveau sau puteau retrage în raport cu obligațiile din Cartă[1].

După stabilirea acestei relații dintre dreptul Uniunii Europene și Carta ONU, Tribunalul consideră că verificarea legalității regulamentului incriminat ar echivala cu verificarea legalității Rezoluțiilor Consiliului de Securitate, chiar în raport cu drepturile fundamentale. Tribunalul opinează că susținerea în conformitate cu care instanțele comunitare ar avea jurisdicție în ceea ce privește verificarea indirectă a legalității unei astfel de decizii, prin raportare la standardele de protecție a drepturilor omului, nu are nicio bază în dreptul internațional sau în dreptul comunitar. Totuși, Tribunalul găsește o posibilitate de exercitare a jurisdicției, precizând că are competența să verifice, indirect, legalitatea rezoluțiilor în raport cu normele *jus cogens*, înțelese ca fiind un corp de norme de drept internațional cu o valoare superioară, care sunt obligatorii pentru toate subiectele de drept, inclusiv pentru Organizația Națiunilor Unite, și de la care nicio derogare nu ar fi posibilă[2]. Tribunalul realizează această verificare și ajunge la concluzia că rezoluțiile nu încalcă normele de *jus cogens*.

Hotărârea Tribunalului este interesantă, deoarece este argumentată detaliat cu elemente de drept internațional. Notabile sunt concluziile în conformitate cu care Carta ONU are prioritate chiar în raport cu dreptul comunitar și Comunitatea, chiar dacă nu este parte la Cartă, este obligată prin prevederile acesteia.

În urma apelului exercitat în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, instanța comunitară superioară a ajuns la o concluzie esențialmente diferită, care ilustrează viziunea instanței asupra sistemului ordinii juridice a Uniunii ca „autonomă", am putea să îndrăznim să afirmăm „deasupra" ordinii juridice a dreptului internațional. De altfel, fără a califica abordarea drept „critică", putem compara atitudinea Curții de Justiție față de ordinea juridică a ONU cu poziția unei curți supreme care postulează prioritatea constituției naționale asupra unor norme de drept internațional.

În fața Curții de Justiție, reclamantul a argumentat că în cazul Consiliului de Securitate, nu există un tribunal independent care să examineze, prin argumente de fapt și de drept, eventuale acțiuni ale persoanelor

[1] Idem, parag. 193, 195, 198, 204.
[2] Idem, parag. 226.

împotriva deciziilor Comitetului de Sancțiuni[1]. Astfel, „atât timp cât" ONU nu oferă remedii jurisdicționale adecvate, Curtea ar trebui să poată examina legalitatea legislației de implementare a rezoluțiilor Consiliului de Securitate[2]. Se observă analogia dintre argumentele „atât timp cât" („*solange*") identificate atât în poziția CJUE față de ONU, cât și în pozițiile Curții Constituționale Federale germane și a CEDO (în cazul *Bosphorus*) față de ordinea juridică a UE.

Argumentația Curții pornește, spre deosebire de cea a Tribunalului (care pornește de la elemente de drept internațional), de la natura juridică aparte a Comunității, care este bazată pe statul de drept, ceea ce presupune că nici statele membre, nici instituțiile nu pot evita verificarea conformității actelor lor cu „carta constituțională fundamentală", Tratatul CE. De asemenea, Curtea afirmă că un acord internațional nu poate afecta alocarea competențelor bazată pe Tratate și, în consecință, autonomia sistemului juridic al Comunității[3]. Curtea adaugă poziția sa față de drepturile fundamentale, arătând că acestea fac parte din principiile generale ale dreptului Uniunii, având sursa de inspirație în tradițiile constituționale și instrumentele internaționale, Convenția ocupând un loc privilegiat[4].

Curtea demonstrează că exercitarea jurisdicției sale nu se realizează asupra rezoluției Consiliului de Securitate în sine, a cărei prioritate la nivel internațional nu este afectată, ci asupra măsurilor de implementare cu privire la care statele membre ONU au libertatea de a alege modalitatea de transpunere în dreptul intern. Totuși, Curtea dispune că imunitatea de jurisdicție nu poate opera și în raport cu măsurile de implementare, și, mai mult, că art. 307 TCE (în prezent art. 351 TFUE), nu poate în niciun caz să elimine de la aplicare elemente principiile care sunt fundamentale pentru ordinea juridică a Uniunii[5]. Curtea procedează la examinarea pe fond a compatibilității cu drepturile omului a regulamentului care a făcut obiectul acțiunii în anulare și ajunge la concluzia că sunt încălcate dreptul la un proces echitabil și dreptul de proprietate.

---

[1] C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi, Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351, parag. 254.

[2] Idem, parag. 256.

[3] Idem, parag. 281, 282.

[4] Idem, parag. 283.

[5] Idem, parag. 287, 288, 298-300, 304-305.

Se observă că diferențele dintre poziția Curții de Justiție și poziția Tribunalului pot fi sintetizate după cum urmează: a) Tribunalul a privit dreptul internațional și dreptul Uniunii dintr-o perspectivă „monistă", ca un sistem juridic integrat, în care Carta ONU, tratatele fundamentale și dreptul intern se încadrează pe baza regulilor cutumiare ale dreptului internațional, în timp ce Curtea a privit ordinea juridică a Uniunii ca o „ordine autonomă", bazată pe „statul de drept", dreptul internațional neputând afecta principiile fundamentale și întinderea competențelor instituțiilor și Statelor Membre; b) Tribunalul a privit rezoluțiile Consiliului de Securitate și măsurile de implementare din dreptul Uniunii ca un tot unitar, arătând că examinarea legalității ultimelor ar presupune, implicit, dar în mod necesar, și examinarea legalității rezoluțiilor. Curtea ajunge la o concluzie diferită, subliniind „marja de apreciere" a statelor în implementarea acestora[1].

Un alt lucru care trebuie remarcat în hotărârea *Kadi* a Curții de Justiție este deferența pe care instanța de la Luxemburg o arată față de jurisprudența CEDO. În plus, Curtea dedică o argumentație substanțială[2] susținerii diferenței dintre situația din *Kadi* și cazurile *Behrami și Saramati*[3] soluționate de Curtea de la Strasbourg. În aceste din urmă cazuri, CEDO demonstrase să actele incriminate (care aduceau atingere dreptului la viață al unor persoane din Kosovo, de către forțe sub mandat ONU) erau imputabile Organizației Națiunilor Unite.

Totuși, este utilă evidențierea faptului că, în cazul *Kadi*, Curtea a făcut o alegere dificilă între respectarea drepturilor omului și ordinea juridică a Organizației Națiunilor Unite. Nu este exclus ca unul dintre motivele pentru care Curtea a făcut această alegere ar putea fi „temerea" de o eventuală acțiune în fața CEDO pe care reclamantul ar fi putut să o introducă împotriva Suediei, ceea ce ar fi antrenat în mod indirect re-evaluarea ordinii juridice a Uniunii Europene, eventual prin „răsturnarea prezumției stabilite în *Bosphorus*". Astfel, Curtea de la Luxemburg a ales să evite o

---

[1] Notăm similaritatea dintre această situație și, spre exemplu, cazul unei instanțe naționale care ar examina constituționalitatea legislației care transpune o directivă a Uniunii Europene.

[2] C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi, Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351, parag. 311-313.

[3] Cazurile *Behrami c. Franța*, cererea nr. 71412/01 și *Saramati c. Franța, Germania și Norvegia*, cererea nr. 78166/01, Hotărârea din 2 mai 2007.

determinare din partea instanței de la Strasbourg a faptului că în protecția juridică a drepturilor la nivel comunitar ar exista o „deficiență manifestă", în detrimentul asigurării coerenței ordinii juridice la nivel mondial. Totuși, nu putem face abstracție de tendința anterioară a Curții de la Luxemburg de a se poziționa „în vârful unei piramide normative și jurisdicționale", instanța acționând, așa cum am precizat mai sus, asemeni unei curți constituționale care apără „supremația constituției".

Tribunalul Uniunii Europene a avut oportunitatea de a „critica" hotărârea Curții de Justiție, însă fără a se abate de la linia jurisprudențială stabilită de instanța superioară a Uniunii. După anularea regulamentului de către Curtea de Justiție, Comisia a procedat la „re-listarea" lui Yassin Abdullah Kadi, prin modificarea Anexei Regulamentului nr. 881/2002 motivele listării fiind publicate pe site-ul de internet al Comitetului pentru Sancțiuni al Consiliului de Securitate.

Tribunalul, în hotărârea sa *„Kadi II"*, remarcă în mod expres că „anumite dubii au putut fi exprimate în mediile juridice cu privire la deplina conformitate a Hotărârii Kadi a Curții, pe de o parte, cu dreptul internațional, în special cu art. 25 și 103 din Carta Națiunilor Unite"[1]. Tribunalul își menține opinia din *Kadi I*, arătând că realizarea unui control jurisdicțional asupra unui act comunitar care se limitează la aplicarea unei rezoluții care nu lasă nicio marjă de apreciere, reprezintă „în mod obligatoriu", un control asupra legalității rezoluției înseși[2]. Tribunalul continuă prin afirmarea expresă a unor poziții critice la adresa hotărârii Curții de Justiție, în special prin faptul că prin exercitarea controlului său jurisdicțional, Curtea a lipsit de efect prioritatea normelor de drept internațional din Carta ONU: „deși Curtea a afirmat, [...] că o eventuală hotărâre a unei instanțe comunitare prin care s-ar decide că un act comunitar care vizează punerea în aplicare a unei astfel de rezoluții este contrar unei norme superioare care face parte din ordinea juridică comunitară nu ar implica o punere în discuție a priorității acestei rezoluții pe planul dreptului internațional, s-a subliniat totuși că o astfel de hotărâre, potrivit căreia actul comunitar în discuție ar fi anulat, ar avea în mod obligatoriu drept consecință lipsirea de eficiență a acestei priorități în ordinea juridică comunitară"[3].

---

[1] T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi c. Comisia* [2010], nepublicat, parag. 115.
[2] Idem, parag. 116.
[3] Idem, parag. 118.

Totuși, Tribunalul, deși admite expres că astfel de critici „nu sunt lipsite de temei", este conștient de faptul că, dacă teoria sa din *Kadi I* ar fi menținută, hotărârea ar fi contrară jurisprudenței instanței superioare. Astfel, menționând faptul că hotărârea Curții din *Kadi I* a fost o hotărâre de principiu, statuată în Marea Cameră, Tribunalul arată că „în principiu, îi revine Curții, iar nu Tribunalului, sarcina să efectueze, eventual, o răsturnare a jurisprudenței, în cazul în care consideră ca acesta se justifică în special din perspectiva gravelor inconveniente invocate de instituții și de guvernele interveniente"[1].

După cum am observat, Tribunalul nu s-a ferit să critice expres hotărârea Curții în *Kadi I,* însă hotărârea din *Kadi II* a urmat „în mod disciplinat linia jurisprudențială". Interesant de remarcat este și faptul că Tribunalul invocă faptul că mai multe instanțe naționale au adoptat o linie de argumentație similară hotărârii Tribunalului din *Kadi I,* însă această situație nu reprezintă, totuși, un motiv pentru a schimba jurisprudența Curții[2].

Hotărârea Tribunalului *Kadi II* face obiectul unui apel introdus de Comisie, Consiliu și Regatul Unit, în care au intervenit mai multe state membre, însă este puțin probabil ca instanța superioară a Uniunii să modifice jurisprudența (să adopte o poziție „tip Bosphorus", evaluând că Ombudsperson-ul ONU pentru sancțiuni ar fi un mecanism adecvat). De altfel, Curtea a reiterat poziția sa din *Kadi* și cu alte ocazii[3].

Diferența de interpretare dintre Curte și Tribunal apărută în cazul *Kadi*, deși reprezintă un reper în jurisprudența europeană, demonstrează o

---

[1] Idem, parag. 123.

[2] Idem, parag. 122. Tribunalul invocă: „decizia Tribunal fédéral de Lausanne (Tribunalul Federal din Lausanne) (Elveția) din 14 noiembrie 2007 în cauza 1A.45/2007, *Youssef Mustapha Nada c. Secrétariat d'État pour l'Économie*, și hotărârea pronunțată de House of Lords (Camera Lorzilor, Regatul Unit) din 12 decembrie 2007 în cauza *Al-Jedda vs. Secretary of State for Defence* [2007] UKHL 58", dar recunoaște și că alte instanțe au adoptat mai degrabă modul de abordare al Curții, considerând că sistemul de desemnare al Comitetului pentru sancțiuni este incompatibil cu dreptul fundamental la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe independente și imparțiale: hotărârea pronunțată de Federal Court of Canada (Curtea Federală a Canadei) din 4 iunie 2009 în cauza *Abousfian Abdelrazik vs. The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada* [2009] FC 580, citată la punctul 69 din Hotărârea *Ahmed și alții* pronunțată de UK Supreme Court.

[3] Cazul C-548/09P, *Bank Melli Iran c. Consiliul*, [2011] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-0001, parag. 103-106.

alegere dificilă din partea Curții, în condițiile în care instanța „a ales" între drepturile omului și ordinea juridică mondială. Nu excludem ca această alegere „îndrăzneață" să fie „un cuțit cu două tăișuri", pentru următorul motiv: Curtea de la Luxemburg a ales să favorizeze apărarea drepturilor omului, și a evitat astfel posibile „diferențe jurisprudențiale" în relația cu instanța de la Strasbourg (în cazul în care reclamantul s-ar fi adresat acesteia); făcând această alegere, Curtea a întărit „autonomia" dreptului Uniunii Europene, în raport cu ordinea juridică internațională. Astfel, după aderarea UE la Convenție, însăși această „autonomie" va suferi mutații la nivel de principiu, fiind dificil de anticipat cum va reacționa Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

§3. Prima încercare „eșuată" de aderare la Convenție. Avizul 2/94

Deși primele dezbateri privind eventuala aderare a Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului au apărut încă din anii '70, după semnarea Tratatului de la Maastricht s-a pus problema în mod real dacă ar fi posibilă, din punct de vedere juridic, aderarea Comunității Europene la Convenție.

Curtea a declarat în mod ferm că nu poate decide asupra compatibilității aderării la Convenție cu Tratatul CE, întrucât nu au fost furnizate suficiente informații asupra condițiilor aranjamentului instituțional pe care îl va presupune aderarea[1]. Totuși, Curtea a realizat o analiză cu privire la existența, în conformitate cu tratatele în vigoare a unor competențe suficiente pentru Comunitatea Europeană pentru a adera la Convenție. Curtea a pornit analiza sa de la principiul atribuirii de competențe[2] și de la jurisprudența sa anterioară, în conformitate cu care competența internă conferită de tratat generează în mod implicit competență externă, de a încheia tratate. Curtea a ajuns la concluzia că nu există competență internă în domeniul drepturilor omului[3]. Mai mult, Curtea a arătat că art. 235 TCE (în prezent art. 352 TFUE, care reglementează „clauza de

---

[1] *The Human Rights Opinion of the ECJ and its Constitutional Implications*, Cambridge University Press, CELS, Occasional Paper no. 1, 1996, p. 4. *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 351.

[2] Avizul 2/94 [1996] Repertoriul Curții Europene de Justiție I-1759, parag. 23.

[3] Idem, parag. 26-27.

flexibilitate", în cazul în care Uniunea nu dispune de competență într-un anumit domeniu, dar acțiunea este necesară pentru atingerea unui obiectiv al său) nu conferă suficientă flexibilitate pentru a permite Comunității să adere la Convenția europeană: „o astfel de modificare a sistemului de protecție a drepturilor omului în Comunitate, care în mod egal ar avea implicații fundamentale pentru Comunitate și Statele Membre, ar avea o semnificație constituțională și, prin urmare, ar merge dincolo de sfera de aplicare a art. 352. Ar putea fi realizată numai printr-o modificare a Tratatelor" [1].

Este adevărat că aderarea la Convenție ar fi avut o „semnificație constituțională", dar este posibil ca instanța de la Luxemburg să fi dorit să evite o astfel de situație? Astfel, din moment ce Comunitatea deja se declarase legată prin drepturile prevăzute de Convenție și dacă instanța de la Luxemburg deja exercitase jurisdicția asupra conformității cu drepturile omului a actelor juridice comunitare, principala „schimbare constituțională" pe care aderarea ar fi adus-o nu ar fi fost în ceea ce privește competența, ci în ceea ce privește faptul că instituțiile Uniunii, inclusiv Curtea, ar face obiectul controlului „extern" al CEDO. Astfel, „competența în domeniul drepturilor omului" este dificil de imaginat, deoarece este greu de conceput ca Uniunea să „creeze" noi drepturi ale omului. Este adevărat că Uniunea nu a avut până la Tratatul de la Lisabona un catalog de drepturi ale omului, dar control jurisdicțional asupra conformității actelor comunitare cu drepturile omului era exercitat de cel puțin două decenii. Principala „semnificație constituțională" este faptul că instanța de la Luxemburg nu va mai fi arbitrul final al conformității cu drepturile omului în ceea ce privește dreptul Uniunii[2].

Mai mult, s-ar putea afirma că instanța comunitară nu a emis un aviz favorabil aderării la Convenție deoarece însuși sistemul juridic aparte, reglementat de Tratatele constitutive, care acordă o importanță capitală procedurii cererii prealabile, ar fi putut conduce la situații de fapt care, din perspectiva jurisprudenței instanței de la Strasbourg, ar fi putut fi interpretate ca încălcări ale unor anumite drepturi: criteriile *Plaumann* în ceea ce privește acțiunile directe existau deja. Este posibil ca jurisdicția supremă a Uniunii să fi „apărat" sistemul comunitar flexibil, bazat pe interacțiunea dintre instanța de la Luxemburg și instanțele naționale, care

---

[1] Idem, parag. 35.

[2] *Paul Craig, Grainne de Burca*, op. cit., p. 351 .

este esențialmente diferit de sistemul de „control extern" al CEDO (la rândul său confruntat cu întârzieri procedurale)?

Unii autori au arătat că în absența aderării Uniunii la Convenție, realitatea ar fi că în astfel de situații „nu există niciun arbitru" [1]. Ne-am limita să afirmăm că situația actuală conduce doar la posibile interpretări diferite între Curtea de la Luxemburg și cea de la Strasbourg. Totuși, din punct de vedere conceptual, putem repeta afirmația că, în situația actuală, Uniunea nu este supusă unui control *extern*, așa cum sunt Statele Membre.

Încheiem această secțiune prin readucerea în atenție a principalelor cauze pentru care aderarea Uniunii la Convenție pornește de la premise dificile. În primul rând, evoluția Uniunii Europene ca o organizație de integrare centrată pe uniunea economică și monetară a generat ca întregul mecanism de protecție a drepturilor omului să fie esențialmente jurisprudențial, ceea ce a determinat, treptat, posibile diferențe de interpretare între Curtea de la Luxemburg și Curtea de la Strasbourg. Deși cazul *Kadi* confirmă o anumită „deferență" a Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru CEDO, anumite diferențe de interpretare pot persista. În al doilea rând, construcția sistemului jurisdicțional al Uniunii Europene este *sui-generis*, având ca pilon de bază procedura cererii prealabile, bazată pe dialogul dintre instanțele naționale și instanța de la Luxemburg. Suplețea și eficiența acestui sistem generează și deficiențe, în special în ceea ce privește „accesul la justiție" al persoanelor private. Dificultățile în acțiunile directe pot fi interpretate de instanța de la Strasbourg ca posibile încălcări ale dreptului la un proces echitabil, motiv pentru care configurația actuală a dreptului primar generează posibile dificultăți după aderarea la Convenție. În al treilea rând, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a avut în mod constant tendința de a se plasa „în vârful piramidei unei ordini juridice autonome", fiind reticentă în acceptarea unui control extern. Aderarea la Convenție presupune în mod automat un control extern, motiv pentru care posibila reacție a Curții de Justiție față de posibilitatea afectării caracterului autonom al ordinii juridice a Uniunii etc., după părerea noastră, principala dificultate de la care pornește procesul aderării Uniunii la Convenție. Vom încerca să explorăm această dificultate prin evidențierea poziției Curții în procesul de negociere, în cursul secțiunilor următoare ale studiului.

---

[1] *R. Lawson*, Confusion and Conflict? Diverging interpretations of ECHR in Strasbourg and Luxembourg, in R. Lawson and M. de Bloijs, The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe, Kluwer Law, 1994, p. 35.

Capitolul III
Stadiul actual al aderării Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului

Secțiunea 1. Reglementarea în dreptul primar

Modificarea tratatelor cu „semnificație constituțională" avută în vedere de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în avizul său nr. 2/94 a fost avută în vedere încă din 2001, când, cu ocazia Consiliului European de la Laeken, șefii de state și de guverne au luat decizia de a constitui o Convenție al cărei rol a fost acela de a găsi soluții pentru a face față noilor provocări cu care UE se confruntă. „Convenția pentru viitorul Europei" a reprezentat un forum organizat de dezbateri, cu sediul la Bruxelles. Componența acestuia a fost diversă: reprezentanți ai guvernelor și parlamentelor statelor membre și candidate, ai instituțiilor Uniunii Europene și ai societății civile, scopul Convenției fiind să prezinte Conferinței intergu-vernamentale un proiect de Tratat constituțional. Un prim proiect a fost prezentat în octombrie 2002, iar varianta finală a produsului Convenției pentru viitorul Europei a fost difuzat în iunie 2003[1], în vederea examinării de către Consiliul European în iulie 2003. Prevederea referitoare la aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului era formulată în art. 7 alin. (2) al proiectului, și dispunea că „Uniunea va căuta să adere [în limba engleză „*The Union shall seek accession to*"] la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt afectate de această aderare"[2]. Textul ar fi oferit o competență generală în acest sens, însă nu prevedea o obligație fermă pentru Uniune de a adera la Convenție. În cadrul Conferinței interguvernamentale din 2003-2004, textul a suferit modificări, în sensul clarificării obligației de aderare. Practic,

---

[1] Doc. CONV 850/03.

[2] Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 18 July 2003, Europa Publications, p. 13.

discuțiile din grupul de experți juriști ai Conferinței interguvernamentale au condus la ideea că Uniunea nu trebuie să mai adopte o decizie *dacă* va adera la Convenție, această decizie fiind în însuși textul tratatului. Ceea ce se va decide va fi *cum*: condițiile propriu-zise ale aderării. Astfel, textul din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, care a fost semnat în octombrie 2004, prevedea că „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale" [în limba engleză „*The Union shall accede*"]. Eșecul Tratatului constituțional nu a afectat această prevedere, aceasta regăsindu-se nealterată în Tratatul de la Lisabona – în prezent fiind textul art. 6 alin. (2) TUE.

Este important de menționat însă că în afara prevederii ferme referitoare la obligația Uniunii de a adera la Convenție, Tratatul privind Uniunea Europene cuprinde mai multe prevederi în materie: fraza a doua a art. 6 alin. (2), Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor și Declarația nr. 2 anexată Actului final al conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona.

Astfel, art. 6 alin. (2) prevede în fraza a doua: „Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite de tratate, nu sunt modificate de această aderare". Textul poate fi interpretat și în sensul apărării caracterului autonom al dreptului Uniunii. De asemenea, textul poate fi conexat și cu afirmația Curții de Justiție a Uniunii Europene în hotărârea *Kadi,* în conformitate cu care un acord internațional nu poate modifica alocarea competențelor între Uniune și statele membre[1]. În orice caz, norma din art. 6 alin. (2) constituie prevederea generală, obligativitatea ca aderarea să „nu afecteze competențele Uniunii" urmând a fi detaliată în Protocolul nr. 8.

Protocolul nr. 8, intitulat „cu privire la art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniune Europeană referitor la aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale", constituie, practic, cheia tuturor problemelor juridice întâmpinate în redactarea Acordului prin care Uniunea va adera la Convenție. Însăși existența acestui acord este stipulată de art. 1 al Protocolului: „Acordul privind aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [...] *trebuie să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii*". Din nou, evaluăm faptul că aceste „caracteristici specific" se

[1] C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi, Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351, parag. 281, 282.

referă la autonomia ordinii juridice a Uniunii Europene, precum și trăsătura specifică a sistemului juridic al Uniunii de a se baza în principal pe aplicarea dreptului prin intermediul instanțelor naționale, precum și pe dialogul dintre acestea și Curtea de Justiție de la Luxemburg, prin intermediul cererilor prealabile prevăzute de art. 267 TFUE.

Din punct de vedere instituțional, art. 1 lit. a) din Protocolul nr. 8 impune ca Acordul de aderare a UE la Convenția europeană să reglementeze *„modalitățile speciale ale participării eventuale a Uniunii la autoritățile de control ale Convenției europene"*. Această formulare cu titlu general a dat naștere viitoarelor prevederi referitoare la posibilitatea includerii unui judecător din partea Uniunii Europene în CEDO (principalul mecanism de control jurisdicțional al Convenției), precum și posibilitatea participării Uniunii în mecanismul care supraveghează respectarea hotărârilor Curții Europene – Comitetul Miniștrilor, în cazul în care se discută aceste elemente.

Litera b) a art. 1 din Protocolul nr. 8 conține o dispoziție deosebit de importantă, în sensul că se prevede că Acordul privind aderarea UE la Convenție trebuie să conțină *„mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii"*. Prevederea este importantă pentru că ea reprezintă baza juridică pentru viitorul „mecanism co-pârât". Astfel, în primul rând, dacă imaginăm situația în care un stat membru este chemat în judecată în fața CEDO pentru că legea internă care transpune o directivă a Uniunii încalcă drepturile omului, s-ar putea concluziona că „acțiunea nu ar fi îndreptată corect", deoarece, în realitate, încălcarea ar putea proveni din norma dreptului Uniunii, care a fost doar „copiată" de dreptul intern, motiv pentru care acțiunea ar trebui îndreptată și împotriva Uniunii (care ar avea calitatea de „co-pârât"). În al doilea rând, există posibilitatea ca Uniunea să fie chemată în judecată în fața Curții de la Strasbourg pentru că o dispoziție din dreptul primar ar încălca drepturile omului. În acest caz, din nou s-ar putea invoca faptul că cererea nu a fost îndreptată corect, întrucât, în ipoteza „condamnării Uniunii", aceasta nu are posibilitatea modificării dreptului primar, întrucât „statele sunt stăpânele tratatelor". Astfel, este necesară introducerea în cauză, în calitate de „co-pârâți" a statelor membre. Mecanismul avut în vedere de art. 1 lit. b) vizează astfel de situații, în care este necesar ca atât Uniunea, cât și statele membre, să fie „co-pârâți" în fața Curții de la Strasbourg, deoarece o hotărâre pronunțată numai împotriva Uniunii sau numai împotriva statelor membre nu

ar avea efecte juridice în relația cu subiectul de drept care are competența remedierii încălcării. Vom reveni asupra acestor elemente.

Articolul 2 al Protocolului nr. 1 reia cu unele precizări prevederea frazei a doua a art. 6 alin. (2) TUE: *„Acordul menționat la articolul 1 [Acordul privind aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului] trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor Uniunii, nici atribuțiilor instituțiilor acesteia"*. În ceea ce privește neafectarea competențelor Uniunii, remarcăm că art. 6 alin. (2) TUE face referire la „modificarea" competențelor, în timp ce art. 2 al Protocolului face referire la „a aduce atingere" acestora (remarcăm, de asemenea, că varianta din 2003 a art. 7 al proiectului de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa făcea referire la „afectare"[1]). Apreciem că diferența nu este de substanță, după părerea noastră fiind interzisă orice afectare a competențelor. Elementul suplimentar pe care îl aduce în plus Protocolul este însă neafectarea *atribuțiilor instituțiilor*. Considerăm că instituția cea mai relevantă din punctul de vedere al acestui text este însăși Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Va fi necesar ca Acordul privind aderarea UE la Convenție (de fapt, aderarea însăși) să nu afecteze competența Curții, care trebuie privită nu numai din perspectiva reglementărilor din dreptul primar, ci și din perspectiva jurisprudenței acestei instanțe. Reamintim, astfel, că instanța de la Luxemburg a arătat că un sistem jurisdicțional extern (cum este și cel al CEDO), nu trebuie să „priveze Curtea de competența sa de a răspunde, prin hotărârea prealabilă, chestiunilor trimise de aceste instanțe [ale statelor membre]", ceea ce ar afecta „trăsătura esențială a competențelor pe care Tratatele le conferă instituțiilor și Statelor Membre care sunt indispensabile pentru conservarea naturii înseși a dreptului Uniunii Europene"[2]. Sintetizând acest element, putem afirma că o cerință imperativă desprinsă din art. 2, prima frază, este neafectarea *competenței Curții de Justiție de a interpreta dreptul Uniunii Europene*. Problema principală, după cum vom vedea ulterior, este definiția noțiunii de „interpretare" a dreptului Uniunii Europene. Astfel, CEDO va „interpreta" dreptul Uniunii Europene sau doar va „analiza conformitatea cu drepturile omului", instanța de la Luxemburg rămânând singura competentă cu „interpretarea"?

---

[1] Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, 18 July 2003, Europa Publications, p. 13.

[2] Avizul 1/09 [Acordul privind sistemul unificat de instanțe în domeniul brevetelor] [2011] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 001, parag. 89.

Un alt element reglementat de art. 2 al Protocolului vizează situația Statelor Membre în relația cu Convenția. Astfel, una dintre problemele care s-a ridicat a fost dacă prevederea „Uniunea aderă la Convenția europeană privind drepturile omului și libertățile fundamentale" conferă Uniunii și posibilitatea de a adera la Protocoalele convenției. Trebuie, în primul rând, să clasificăm protocoalele în două categorii: cele care reglementează drepturi din punct de vedere substanțial (cum ar fi cunoscutul Protocol nr. 1, care printre altele, reglementează dreptul de proprietate) și cele care operează amendamente la sistemul instituțional al Curții: protocoalele nr. 11 și 14. Aderarea la prevederile acestora din urmă este inevitabilă: practic, Uniunea va adera la Convenție așa cum a fost modificată prin Protocoalele nr. 11 și 14 (ultimul dintre acestea a creat chiar posibilitatea ca Uniunea să adere la Convenție).

În ceea ce privește celelalte protocoale ale Convenției europene, art. 2 din Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor constitutive ale Uniunii obligă ca aderarea să nu afecteze pozițiile Statelor Membre față de protocoale și față de unele prevederi ale convenției[1]. Sunt avute în vedere: Protocoalele „substanțiale" și rezervele statelor membre cu privire la unele dispoziții ale Convenției. Rațiunea acestei prevederi rezidă în art. 216 alin. (2) TFUE, în conformitate cu care acordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru Uniune, instituțiile acesteia și pentru *statele membre*. Astfel, dacă Uniunea ar deveni parte la un Protocol al Convenției la care un Stat Membru nu este parte, s-ar putea interpreta că acel Protocol devine în mod indirect obligatoriu pentru Statul în cauză prin intermediul art. 216 alin. (2)[2]. Aceasta este situația pe care art. 2 din Protocolul 8 încearcă să o evite. Același lucru se întâmplă și în ceea ce privește rezervele formulate de Statele Membre: dacă un Stat a formulat o rezervă

---

[1] Prevederile relevante ale art. 2 teza a II-a dispun că : „Acesta trebuie să garanteze că niciuna dintre dispozițiile sale nu aduce atingere situației speciale a statelor membre în ceea ce privește Convenția europeană și, în special, protocoalele acesteia, măsurile adoptate de statele membre prin derogare de la Convenția europeană, în conformitate cu articolul 15 din convenție, precum și rezervele cu privire la Convenția europeană formulate de statele membre, în conformitate cu articolul 57 din convenție".

[2] Situația s-ar putea interpreta și în sensul că art. 216 alin. (2) ar putea obliga Statul Membru numai în ceea ce privește punerea în aplicare a dreptului Uniunii, în conformitate, spre exemplu, cu art. 52 și 53 din Carta Drepturilor Fundamentale. Totuși, având în vedere prevederea „necondiționată" a art. 216 alin. (2), Statele Membre au fost reticente în a accepta o astfel de situație.

cu privire la o anumită prevedere din Convenție și Uniunea ar adera fără să reitereze acea rezervă, dispoziția în cauză ar deveni obligatorie pentru Statul Membru „pur și simplu" (fără rezervă), în temeiul art. 216 alin. (2), situație inacceptabilă pentru State. Având în vedere aceste aspecte, abordarea care a rezultat în baza principiului neafectării poziției Statelor Membre este în sensul că Uniunea poate adera *numai la acele protocoale care au fost ratificate de toate Statele Membre.* În această situație sunt Protocoalele nr. 1 și nr. 6. În ceea ce privește rezervele formulate de State, situația este mai complexă și trebuie analizată de la caz la caz, însă principiul neafectării poziției obligă Uniunea să „reitereze", practic, rezervele formulate de fiecare Stat, cel puțin în ceea ce privește competențele sau obligațiile acelui stat.

Articolul 3 al Protocolului nr. 8 anexat Tratatelor constitutive prevede că aderarea Uniunii la Convenție nu va afecta prevederile art. 344 TFUE. Articolul 344 reglementează, cu titlu general, principiul caracterului exclusiv al jurisdicției Curții de Justiție a Uniunii Europene: „*Statele membre se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare decât cele prevăzute de acestea*". Consecința acestei obligații este *limitarea* acțiunilor între părți în fața CEDO, în ceea ce privește relațiile dintre statele membre și relațiile dintre acestea și Uniune.

O primă întrebare ar fi aceea dacă ar fi posibilă o acțiune *inter partes* prin care un Stat Membru să solicite Curții de la Strasbourg să constate că Uniunea a încălcat drepturile fundamentale prevăzute de Convenție. Răspunsul cu privire la această întrebare depinde foarte mult de interpretarea noțiunii „diferend cu privire la interpretarea și aplicarea tratatelor". Astfel, pe de o parte, s-ar putea susține că, având în vedere coincidența prevederilor Cartei Drepturilor Fundamentale cu Convenția europeană, în mod inevitabil, atunci când va analiza conduita Uniunii Europene în raport cu prevederile Convenției, Curtea de la Strasbourg se va pronunța și cu privire la interpretarea sau aplicarea normelor din Carta Drepturilor Fundamentale. În consecință, s-ar putea susține că art. 344 TFUE ar interzice statelor membre introducă acțiuni împotriva Uniunii în fața CEDO, întrucât aceasta ar afecta principiul în conformitate cu care unica instanță competentă să interpreteze dreptul Uniunii este Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Pe de altă parte, s-ar putea considera că o acțiune a unui stat membru împotriva Uniunii nu presupune „interpretarea" de către Curtea de la Strasbourg a dreptului Uniunii, ci doar realizarea unei analize cu privire la conformitatea acestuia cu prevederile Convenției.

Prin urmare, CEDO „interpretează" doar prevederile Convenției în baza căreia a fost creată și doar „analizează" conformitate cu dreptul Convenției a dreptului Uniunii – drept intern al unui subiect de drept internațional parte la Convenție. Din acest punct de vedere, poate fi invocată teoria în conformitate cu care, pentru o instanță internațională, dreptul intern al unui subiect de drept internațional care supune un diferend acelei instanțe reprezintă „o situație de fapt" și nu o normă de drept[1]. Situația ar fi similară unui „catalogul de drepturi ale omului" prevăzut de constituția unui stat. Atunci când CEDO analizează conduita statului respectiv în raport cu Convenția, nu consideră normele constituționale ca „drept aplicabil", ci ca elemente de fapt pe care le raportează la prevederile Convenției (acestea fiind „dreptul aplicabil").

S-ar putea pune problema și dacă o acțiune a Uniunii împotriva unui Stat Membru ar fi posibilă și dacă aceasta ar fi compatibilă cu art. 344 TFUE, în condițiile în care dreptul Uniunii oferă instituțiilor (Comisiei) posibilitatea intentării acțiunii privind neîndeplinirea obligațiilor, prevăzută de art. 258 TFUE.

O a doua întrebare ar fi dacă o acțiune interstatală ar fi posibilă între Statele Membre. Chestiunea este mult mai complexă decât problema acțiunilor Statelor Membre împotriva Uniunii. Astfel, dacă acțiunea interstatală ar avea ca obiect o conduită a unui Stat care privește un domeniu în care Uniunea Europeană nu are nicio competență, problema aplicării articolului 344 nu s-ar pune deloc. Totuși, dacă acțiunea interstatală ar privi încălcarea drepturilor omului de către un stat printr-un act realizat „atunci când pun în aplicare dreptului Uniunii"[2], s-ar putea pune problema, din nou, a faptului că interpretarea Convenției europene a drepturilor omului ar coincide cu interpretarea Cartei Drepturilor Fundamentale[3]. Prin urmare, se ridică două probleme: pe de o parte, ce înseamnă „diferend privind interpretarea sau aplicarea Tratatelor", în sensul art. 344

---

[1] Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (The Merits), Publications of the Permanent Court of International Justice, Ser. A, no. 7, Leyden, A.W. Sijthoff Publishing Company, 1926.

[2] Art. 51 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale.

[3] În completare, reamintim că art. 52 alin. (3) din Carta Drepturilor Fundamentale prevede că „În măsura în care prezenta cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată".

TFUE, pe de altă parte, care este sfera de aplicare a noțiunii „punere în aplicare a dreptului Uniunii", din perspectiva art. 51 alin. (1) din Cartă.

Remarcăm că, indiferent de soluția care va fi întrevăzută în legătură cu art. 344 TFUE, una dintre problemele centrale ale aderării UE la Convenție este definiția noțiunii de „interpretarea dreptului Uniunii". Astfel, chiar în cazul unei acțiuni a unui individ împotriva Uniunii se va ridica problema dacă Curtea de la Strasbourg „interpretează" dreptul Uniunii sau doar „analizează conformitatea" acestuia cu drepturile prevăzute de Convenție? În ipoteza „interpretării", în mod evident s-ar afecta autonomia dreptului Uniunii Europene și competența exclusivă a Curții de a interpreta dreptul Uniunii Europene.

Ultimul aspect pe care îl vom avea în vedere în cadrul analizei dreptului primar este legat de Declarația nr. 2 anexată Actului Final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona[1].

Primul aspect relevant din Declarație este referirea la *proceduri* care să permită menținerea aspectelor specifice ordinii juridice a Uniunii. Putem considera, pe baza jurisprudenței anterioare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, că „aspectele specifice" se referă în special la „autonomia" ordinii juridice a Uniunii[2]. Autonomia ordinii juridice presupune și neafectarea competenței Curții de Justiție de a interpreta dreptul Uniunii Europene[3]. În consecință, una dintre proceduri ar trebui să presupună, în interpretarea acestei declarații, un mecanism care să asigure faptul că instanța Uniunii Europene va examina un caz înainte ca acesta să ajungă în fața CEDO – este una dintre bazele juridice pentru propunerea de reglementare a „implicării prealabile a Curții de Justiție".

---

[1] Textul Declarației prevede: „Conferința convine că aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale trebuie realizată în conformitate cu proceduri care să permită menținerea aspectelor specifice ordinii juridice a Uniunii. În acest context, Conferința constată existența unui dialog constant între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dialog care va putea fi consolidat cu ocazia aderării Uniunii la convenția menționată anterior".

[2] Avizul 1/91, [Acordul privind Spațiul Economic European], [1992] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6099, parag. 15-19, 21, 29. C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi, Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351, parag. 283.

[3] Avizul 1/09 [Acordul privind sistemul unificat de instanțe în domeniul brevetelor] [2011] Repertoriul Curții Europene de Justiție, 001, parag. 89.

În conexiune cu implicarea prealabilă, Declarația face referire la „dialogul" dintre cele două Curți. Apreciem că este vorba în esență despre un dialog „informal" și nu despre o procedură care ar putea fi asemănătoare cu „cererea prealabilă", așa cum, spre exemplu, fusese concepută instanța de brevete analizată în Avizul 1/09[1]. Astfel, dacă un dialog informal ar avea efecte benefice asupra eliminării posibilelor interpretări diferite între cele două Curți, considerăm că un mecanism de tipul cererii prealabile nu ar fi posibil în cazul procedurii în fața Curții europene a drepturilor omului fără o modificare esențială a Convenției și fără afectarea esenței sistemului de control al organizației de la Strasbourg (deși instituțiile Uniunii probabil ar dori o astfel de procedură, credem că nu ar fi posibil ca instanța de la Strasbourg să poată să fie „obligată" de o hotărâre prealabilă a instanței de la Luxemburg). Dificultăți similare ar fi în cazul procedurii inverse (Curtea de Justiție a Uniunii Europene să solicite o hotărâre prealabilă a CEDO), întrucât s-ar afecta accesibilitatea cererilor individuale, întrucât o astfel de procedură ar fi, în final, la discreția CJUE și nu la latitudinea reclamantului.

Sintetizând reglementările dreptului primar referitoare la aderarea UE la Convenție, remarcăm că Tratatele constitutive conțin o obligație fermă: obligația UE de a adera la Convenție, și o serie de condiționalități. Dintre acestea din urmă, considerăm că cele mai importante se referă la neafectarea competențelor Uniunii (și a distribuției de competențe între Uniune și Statele Membre), competențelor instituțiilor (cu accent special pe Curtea de Justiție) și trăsăturilor specifice ordinii juridice a Uniunii Europene (din care considerăm că cea mai importantă ar fi „autonomia" ordinii juridice europene).

Secțiunea a.2-a. Evoluția și stadiul actual al negocierilor referitoare la aderarea UE la Convenție

§1. Mandatul de negociere

Imediat după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2010, au demarat negocierile în cadrul Consiliului Uniunii

[1] Ibidem.

Europene pentru stabilirea mandatului de negociere pentru încheierea Acordului privind aderarea UE la Convenție. Mandatul a fost aprobat în cadrul Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 4 iunie 2010[1]. Deși directivele de negociere adresate Comisiei sunt clasificate, vom încerca să formulăm unele aserțiuni cu privire la contextul negocierii mandatului fără a afecta acest caracter.

Comisia a propus directivele de negociere, care urmau a fi aprobate printr-o decizie a Consiliului[2]. Negociatorul din partea Uniunii a fost desemnată Comisia, însă nu toate statele au susținut acest lucru în cadrul negocierii mandatului, existând voci care solicitau ca negocierile să fie conduse de Înaltul Reprezentant pentru Relații Externe și Politica de Securitate. Nu este exclus ca aceste poziții să fi reprezentat doar elemente de presiune în negocieri. Compromisul s-a realizat prin agrearea Comisiei ca negociator și stabilirea unui comitet format din reprezentanții Statelor Membre, cu care Comisia are obligația de a se consulta pe parcursul negocierilor, în baza art. 218 (4) TFUE[3] (acest comitet a fost desemnat grupul de lucru „FREMP" din cadrul Consiliului). Se va dovedi ulterior că importanța desemnării comitetului special (grupul „FREMP") a fost foarte importantă, datorită paralelismului mecanismelor de negociere din interiorul UE și din cadrul Consiliului Europei (statele membre UE având toate și calitatea de state membre ale Consiliului Europei).

Remarcăm că încă din momentul formulării propunerii, Comisia a avut în vedere să obțină mandat pentru reglementarea „mecanismului co-pârât". La 18 martie 2010, a doua zi după prezentarea oficială a propunerii de mandat, Vice-președintele Comisiei Viviane Reding afirma într-un discurs public faptul că „instanța de la Strasbourg nu ar trebui, în principiu, să interpreteze dreptul Uniunii. Datorită principiului *interpretării autonome a dreptului Uniunii* (sublinierea în sursa citată), ar trebui ca Uniunii să i se confere dreptul de a interveni în proceduri în *orice* caz

---

[1] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Agreement of 14 October 2011, European Issues, no. 218, 7 November 2011, Policy Paper, Foundation Robert Schuman, p. 2.

[2] Comunicat de presă: European Commission proposes negotiation directives for Union's accession to the European Convention on Human Rights (ECHR) – Frequently asked questions, doc. MEMO/10/84, 17 martie 2010.

[3] Textul prevede: „Consiliul poate adresa directive negociatorului și poate desemna un comitet special, negocierile trebuind să fie conduse în consultare cu acest comitet".

formulat împotriva unui Stat Membru și nu numai în cazurile în care s-ar pretinde încălcarea Convenției printr-un act al Uniunii. Ulterior, regulile interne ale Uniunii vor determina tipul de cazuri în care Uniunea va interveni în calitate de co-pârât"[1]. Credem că citatul este foarte relevant putem constata trei elemente în cadrul acestui text: a) afirmația de principiu că *instanța de la Strasbourg nu trebuie să interpreteze dreptul Uniunii*, care se va reflecta și în mandatul final; considerăm că noțiunea de „interpretare" poate naște controverse majore cu privire la întinderea controlului pe care CEDO îl va realiza, existând riscul de confundare a „interpretării" cu „analiza conformității dreptului UE cu drepturile prevăzute de Convenție" (care, în opinia noastră, sunt elemente diferite)[2]; b) dorința inițială a Comisiei de a avea dreptul de a interveni în calitate de co-pârât în orice caz împotriva unui Stat Membru, urmând ca Uniunea să „aleagă" cazurile în care va interveni. Discreția ar fi fost, teoretică, la latitudinea Uniunii – sau cel puțin transferată „regulilor interne", Statele Membre sau Curtea de la Strasbourg neavând niciun rol. Această formulă nu a fost reținută în mandatul final, mecanismul co-pârât fiind circumstanțiat în funcție de existența unei legături între încălcarea de către statul membru a drepturilor omului și îndeplinirea unei obligații din dreptul Uniunii; c) faptul că, în opinia Comisiei, Uniunea (la modul concret Comisia) urmează să „aleagă" cauzele în care intervine, eventual pe baza unor norme interne. Practic, în opinia Comisiei, nu ar exista *o obligație* de a interveni în calitate de „co-pârât", ci doar *un drept*. În opinia noastră, această distincție este de importanță determinantă. Deși, la nivelul declarativ, Comisia pare a dori să intervină într-un număr cât mai mare de cauze, teoretic, faptul că Uniunea are un *drept* și nu o *obligație* de a interveni poate să determine ca Uniunea să evite să fie parte în procese în fața CEDO cu privire la care evaluează că vor conduce la o condamnare, atunci când acțiunea reclamantului a fost introdusă numai

---

[1] Viviane Reding, Vice-președinte al Comisiei responsabil cu Justiția, Drepturile Fundamentale și Cetățenia, The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe, discurs, 18 martie 2010, Audiere la Comisia de Afaceri Constituționale a Parlamentului European.

[2] După cum a afirmat Curtea Permanentă de Justiție Internațională, o instanță internațională se pronunță asupra dreptului intern ca asupra unei situații de fapt, motiv pentru care operațiunea realizată este examinarea sau analizarea dreptului intern, nu neapărat interpretarea, Supra, nota nr. 1 de la p. 85.

împotriva Statului Membru (care, spre exemplu, a adoptat legislația de executare). Credem că această distincție (între *dreptul* și *obligația* de a interveni) este una dintre problemele cele mai contencioase în ceea ce privește aderarea UE la Convenție. În plus, remarcăm că propunerea de mandat a făcut referire la „reguli interne ale Uniunii", care vor fi indispensabile pentru funcționarea „mecanismului co-pârât".

Încă din stadiul negocierii mandatului, a apărut în discuție problema implicării prealabile a Curții de Justiție, necesară pentru asigurarea autonomiei de interpretare a dreptului Uniunii. Ceea ce este util să evidențiem, în acest stadiu, este faptul că însăși Curtea și-a făcut cunoscută poziția cu destul de multă fermitate încă din primele stadii ale negocierilor mandatului (șeful de cabinet al Președintelui Curții participând adeseori în mod activ la grupul de lucru care negocia mandatul). Astfel, într-un document din mai 2010, Curtea însăși arăta că „ceea ce este în joc nu este implicarea prealabilă a Curții de Justiție în calitate de instanță supremă a Uniunii Europene, ci aranjarea sistemului judiciar al Uniunii într-un așa mod încât, atunci când un act al Uniunii este atacat, o instanță a Uniunii să fie cea în fața căreia să se desfășoare procedura care să permită un control intern, prealabil controlului extern"[1]. Mai mult, imediat după formularea propunerii de mandat a Comisiei la 17 martie 2010, judecătorul olandez la CJUE Christiaan Timmermans a fost cel care a formulat, în cadrul unei audieri la Parlamentul European propunerea de „mecanism" care să asigure implicarea prealabilă a Curții de Justiție[2]. Acesta avea în vedere dreptul Comisiei de a inițiа proceduri în fața CJUE atunci când o acțiune în fața Curții de la Strasbourg presupunea o situație în care Curtea de la Luxemburg nu reușise să se pronunțe ceea ce determina suspendarea temporară a procedurii în fața CEDO [3]. Judecătorul olandez afirmase clar că „mi se pare dificil de acceptat ca instanța de la Strasbourg să poată condamna Uniunea pentru violarea drepturilor fundamentale, dacă Curtea de la Luxemburg nu a putut ea însăși să se exprime în această privință"[4]. Chiar dacă au existat și alte propuneri de

---

[1] Document de discuție al Curții de Justiție cu privire la anumite aspecte ale aderării UE la CEDO (http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en.pdf).

[2] L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme, Audition organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010, Christiaan Timmermans.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

„mecanism", cum ar fi o „trimitere prealabilă" din partea CEDO către Curtea de Justiție a Uniunii Europene (similară „instanței de brevete" din opinia 1/09)[1], implicarea Curții de Justiție prin intermediul unui aviz[2], sau formularea unei cereri prealabile din partea Curții Europene de Justiție către CEDO (în locul acțiunilor individuale)[3], propunerea judecătorului Timmermans a avut cel mai mare efect asupra negocierii mandatului. Unele state au considerat, până într-un stadiu avansat al negocierilor, că un astfel de „mecanism" nu este necesar. Alte state (inclusiv România) au apreciat că suspendarea procedurii în fața CEDO ar afecta situația indivizilor, care și-ar vedea cauza amânată prin această „suspendare", motiv pentru care s-au opus ideii de suspendare a procedurii, așa cum sugerase judecătorul Timmermans. Formula de compromis din mandat, făcută publică printr-un document al Comisiei[4], arăta că negocierile de aderare trebuie să asigure că „în conformitate cu dreptul primar Curtea de Justiție a Uniunii Europene efectuează controlul prealabil intern, inclusiv în cazurile când conformitate cu Convenția a unui act al unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii este în discuție într-un adus în fața CEDO în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu a avut oportunitatea de a hotărî asupra compatibilității acelui act cu drepturile fundamentale așa cum sunt definite la nivelul Uniunii. Orice modalitate procedurală, care ar permite Curții de Justiție a Uniunii Europene să evalueze compatibilitatea cu aceste drepturi fundamentale, trebuie să garanteze caracterul subsidiar al procedurii în fața CEDO și nu trebuie să rezulte în cauzarea *de întârzieri nerezonabile* [s.n.] în procedură". Observăm cum compromisul între statele care susțineau mecanismul Timmermans (suspendarea procedurii) și statele care se opuneau suspendării a fost atins prin formula „nu trebuie să rezulte în cauzarea de întârzieri nerezonabile" – nu este menționată expres suspendarea, însă nu este exclusă, fiind totuși oferită garanția unei proceduri rapide („rezonabile") în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Motivele pentru care și Statele au acceptat mecanismul „implicării prealabile" în mandat au fost două: pe de o parte, insistența Comisiei

---

[1] *R. Badinter*, Adhésion de L'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, Senatul Republicii Franceze (http://www.senat.fr/europe/r25052010.html#doc1).

[2] Doc. CDDH-UE (2011)02.

[3] Comitetul Director al Drepturilor Omului (CDDH), Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the ECHR, CDDH (2010)010 Add2.

[4] Doc. DS 1930/10.

Europene, susținută de unele state (nu este exclus ca unele state să fi susținut poziția Comisiei tocmai pentru a obține o aderarea mai „laxă" la Convenție, în contextul relațiilor cu alte state din cadrul Consiliului Europei, cum ar fi în special Rusia și Turcia); pe de altă parte, statele erau conștiente că *dacă Curtea de Justiție (cu susținerea Comisiei) nu ar fi de acord cu condițiile aderării, întreg efortul de negociere cu statele membre ale Consiliului Europei ar fi zadarnic, deoarece Curtea ar emite un aviz negativ cu privire la compatibilitatea Acordului de aderare cu Tratatele (inclusiv condițiile din Protocolul 8).* Avizul ar fi cerut de Comisie și ar fi obligatoriu, în baza art. 218 alin. (11) TFUE.

Apreciem totuși, cu titlu generic, că mandatul a trasat directive de negociere foarte generale, tocmai datorită necesității identificării unei formule de compromis. În aceste condiții, diferențe de viziune între Comisie (negociator) și statele membre au persistat. Caracterul general al mandatului a permis Comisiei o libertate mare în a negocia o soluție convenabilă ei, în speranța că „va fi acceptată de Statele Membre" pentru că ar fi fost deja agreată cu ceilalți parteneri din cadrul Consiliului Europei.

§2. Negocierile între Uniune și statele membre ale Consiliul Europei

După adoptarea, la 4 iunie 2010, a mandatului acordat de Consiliu către Comisie pentru negocierea aderării la Convenție, negocierile au debutat între Uniune și statele membre ale Consiliului Europei la 7 iulie 2010[1].

Interesant de analizat este cadrul în care au avut loc negocierile – după cum vom arăta, în opinia noastră acest cadru de negociere (formatul negocierilor) a avut un efect negativ asupra abordării acestora, ceea ce a condus în final la eșecul discuțiilor din octombrie 2011. Astfel, la nivelul Consiliului Europei, Comitetul Miniștrilor a conferit (la 26 mai 2010) un mandat ad-hoc către Comitetul Director pentru Drepturile Omului (CDDH) pentru a negocia cu UE elaborarea acordului de aderare a UE la Convenție. CDDH este un comitet format din toate statele membre ale Consiliului Europei, ceea ce crea o situație dificilă din perspectiva calității Statelor Membre UE: acestea, fiind și state membre ale Consiliului

[1] Comunicat de Presă al Consiliului Europei, nr. 545 (2010), 545, European Commission and Council of Europe kick off joint talks on EU's accession to the Convention on Human Rights, 7 iulie 2010.

Europei, pe de o parte, puteau negocia în această din urmă calitate, pe de altă parte, aveau obligația de a nu afecta poziția Comisiei în negocieri, fapt care rezulta atât din mandat, cât și din „cooperarea loială" prevăzută de art. 4 TUE. Mai mult, CDDH a stabilit formatul de negocieri: a fost stabilită sarcina redactării instrumentului de aderare a UE la CEDO către un grup de lucru format din 14 experți: 7 din cadrul Statelor Membre UE, 7 din cadrul celorlalte state ale Consiliului Europei. Acest grup de lucru a lucrat împreună cu Comisia Europeană – negociatorul UE, sub numele de „CDDH-UE"[1]. În opinia noastră, două critici pot fi formulate cu privire la formatul de negociere: în primul rând, cei 14 experți au acționat „în nume personal", dar fuseseră propuși de guvernele statelor, motiv pentru care nici statutul lor nu era cert, nici nu era clar care este întinderea „obligației de loialitate" față de Uniunea Europeană, în cazul celor 7 experți din Statele Membre UE; în al doilea rând, cei 7 experți din Statele Membre UE acționat în dublă calitate: UE și Consiliul Europei, ceea ce a generat dificultăți din perspectiva obligației de loialitate. În opinia noastră, ar fi fost normal ca negocierile de substanță să se fi purtat numai între Comisie și Statele ne-membre UE, poziția Statelor Membre urmând a fi exprimată doar în comitetul special („FREMP") reglementat de art. 218 alin. (4) TFUE.

După părerea noastră, Comisia a avut posibilitatea de a „profita" de formatul „CDDH-UE", din două motive: pe de o parte, „cooperarea loială" îi obliga pe cei 7 experți din Statele Membre UE să aibă o abordare cât mai retrasă în cadrul negocierilor; pe de altă parte, prezența celor 7 experți în negocieri a oferit Comisiei oportunitatea de a nu raporta în mare detaliu și a nu cere „instrucțiuni" în cadrul fiecărei întâlniri a comitetului special („FREMP") stabilit prin mandatul de negociere. Acest lucru a cauzat situația neplăcută ca la final, în cadrul negocierilor care au avut loc la în cadrul reuniunii speciale CDDH din 11-14 octombrie 2011, statele membre UE să nu poată fi de acord cu textul convenit în formatul „CDDH-UE".

Negocierile au presupus opt runde, desfășurate în formatul „CDDH-UE", între iulie 2010 și iunie 2011. În iunie 2011, CDDH-UE a finalizat textul Acordului de aderare a UE la CEDO și raportul

[1] Aderarea UE la Convenție, informații generale pe site-ul Consiliului Europei, http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention.

explicativ[1]. *Vom considera aceste documente baza analizei noastre din secțiunea următoare*, cu precizarea, critică, a faptului că șansa ca textul acordului să rămână în această formă este foarte mică.

Putem afirma că textul publicat în iunie 2011 reflectă într-o măsură ridicată exigențele identificate de instituțiile Uniunii – Comisie și Curte, reflectate în mandat și precizate anterior de cele două instituții. Aceste exigențe se referă în principal la asigurarea autonomiei dreptului Uniunii Europene, precum și la caracterul exclusiv al jurisdicției Curții de Justiție asupra problemelor de interpretare a dreptului Uniunii. Din acest punct de vedere, CDDH-UE a luat în considerare în mod pertinent opiniile prezentate de Curtea de Justiție referitoare la „implicarea prealabilă"[2]. Pentru acest motiv, vom analiza acest text, având în vedere că, așa cum am arătat mai sus, *dacă exigențele Curții de Justiție a Uniunii Europene nu se vor respecta*, textul Acordului de aderare nu are șanse să intre în vigoare datorită avizului negativ al Curții care va fi emis în baza art. 218 alin. (11) TFUE.

Totuși, stadiul actual al negocierilor aderării UE la Convenție este caracterizat prin „blocaj" sau „impas". Sarcina grupului CDDH-UE a fost elaborarea unui proiect de Acord, care a fost prezentat la 19 iulie 2011[3]. Elementele publicate de Consiliul Europei cu privire la stadiul actual al negocierilor sunt următoarele: „La reuniunea extraordinară din 11-14 octombrie 2011, CDDH a examinat rezultatele grupului de lucru [CDDH-UE]. Proiectele de instrumente juridice privind aderarea UE la Convenție au fost transmise Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, *în timp ce negocierile continuă* [s.n.]"[4], după care urmează prezentarea etapelor procedurale următoare: după avizele Adunării Parlamentare și ale celor două Curți, documentul urmează a fi adoptat de Comitetul Miniștrilor, urmând ca instrumentele juridice să intre în vigoare după ratificarea de către toate statele membre și de către Uniunea Europeană[5].

---

[1] Ibidem.

[2] A se vedea Comunicatul Comun al Președinților Costa și Skouris, 17 ianuarie 2011, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/02164A4C-0B63-44C3-80C7-FC594EE16297/0/2011Communication_CEDHCJUE_EN.pdf.

[3] CDDH-UE (2011) 16 final.

[4] Aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului, informații generale pe site-ul Consiliului Europei, http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention.

[5] Ibidem.

Sintagma subliniată, dintr-un comunicat aparent neutru, evidențiază eșecul negocierilor. Situația a fost cu atât mai neplăcută cu cât s-a ajuns în situația ca neînțelegerile dintre Statele Membre UE și Comisie (negociatorul) cu privire la text au fost exprimate de față cu toate statele membre ale Consiliului Europei. Situația normală ar fi fost ca, în numele UE, Comisia să exprime dezacordul față de document și să *continue negocierile*. În realitate nu a fost așa, inclusiv pentru motivul că textul rezultat din formatul CDDH-UE convenea intereselor Comisiei. Astfel s-a ajuns în situația ca, în cadrul reuniunii extraordinare CDDH din 11-14 octombrie 2011 (comitet al Consiliului Europei), la care Comisia participa în calitate de observator, un Stat Membru UE să afirme în mod clar, cu mandat expres din partea guvernului său, că nu poate accepta textul. Mai multe alte State Membre au s-au abținut de la a formula poziții, în virtutea „cooperării loiale" cu Uniunea Europeană. Era evident însă că grupul CDDH nu ar fi fost formatul corespunzător pentru discuție, în condițiile în care problemele care trebuiau rezolvate erau în interiorul UE și nu în relația cu statele din cadrul Consiliului Europei. Totuși, apreciem că eșecul se datorează în primul rând, voinței Comisiei de a avansa propunerile favorabile *instituțiilor,* diminuând ponderea opiniilor Statelor Membre, în al doilea rând, formatului de negocieri și, în al treilea rând, caracterului general al mandatului care i-a permis Comisiei să interpreteze formulările conform intereselor instituțiilor.

Un element de luat în considerare este faptul că grupul CDDH-UE și-a încheiat mandatul, prin faptul că rezultatul a fost trimis Comitetului Miniștrilor. Prin urmare, negocierile momentan fiind blocate *în cadrul UE,* va fi necesar să se decidă în viitor asupra cadrului în care vor continua discuțiile între UE, reprezentată de Comisie, pe de o parte, și statele terțe, pe de altă parte.

În prezent, Președinția daneză a Uniunii Europene își asumă sarcina de a debloca procesul de negociere la nivelul Uniunii Europene. Rămâne de urmărit în ce măsură Statele Membre vor fi în măsură să confere Comisiei instrucțiuni suficient de precise, însă suficient de permisive pentru a acomoda și interesul instituțiilor, în special al Curții de Justiție.

Capitolul IV
Principalele probleme juridice ridicate de Aderarea Uniunii Europene la Convenție

Secțiunea 1. Instrumentul juridic de aderare a UE la Convenție

§1. Natura juridică

Însuși Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene vorbește de un „Acord" privind aderarea UE la Convenție. Prin urmare, apare evident că instrumentul juridic prin care Uniunea va adera la Convenție va reprezenta un Acord încheiat între Uniunea Europeană și toate statele membre ale Consiliului Europei.

Acest instrument juridic va reglementa, în primul rând, faptul că Uniunea devine parte la Convenție[1].

Ceea ce este important de subliniat este că *Raportul explicativ* al proiectului prezentat de grupul CDDH-UE precizează expres că Uniunea Europeană, ca orice parte contractantă, va fi supusă *controlului extern* al CEDO[2]. Referirea explicită la controlul extern nu figura în primul raport explicativ prezentat de CDDH-UE la 25 februarie 2011, formula utilizată fiind în sensul că actele Uniunii vor fi supuse „revizuirii" de către Curte[3].

Un alt lucru important, având în vedere îngrijorările Curții de Justiție expuse anterior, referitoare la potențiala afectare a caracterului autonom al dreptului Uniunii Europene, este statuarea explicită: „competența Curții [Europene a Drepturilor Omului] de a evalua conformitatea dreptului

---

[1] Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, CDDH-UE (2011) 16fin, art. 1, p. 2.

[2] Draft Explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 5, p. 11

[3] CDDH-UE (2011) 05, parag. 6, p. 2.

EDITURA UNIVERSUL LIBRARY

Uniunii Europene cu prevederile Convenției nu afectează principiul interpretării autonome a dreptului Uniunii"[1]. Remarcăm că aceste elemente figurau încă din primul *Raport explicativ,* prezentat de CDDH-UE la 25 februarie 2011[2].

În afară de reglementarea aderării UE la Convenție, va fi necesar ca instrumentul juridic să amendeze unele prevederi, în special procedurale, din Convenție. Acest lucru este necesar din două motive: a) în primul rând, chiar dacă posibilitatea aderării UE – ca subiect de drept internațional – la Convenție a fost prevăzută de art. 59 al acesteia, în forma acestuia modificată prin Protocolul nr. 14 (intrat în vigoare la 1 iunie 2010)[3], sunt necesare unele adaptări tehnice, cum ar fi cele referitoare la „stat", „legislație națională", „teritoriu" etc.; b) în al doilea rând, este necesar adoptarea sistemului CEDO la specificitatea Uniunii Europene, condiție fără de care Uniunea nu ar putea accepta aderarea, având în vedere prevederile constrângătoare conținute de Protocolul nr. 8.

În aceste condiții, una dintre problemele care s-au ridicat a fost dacă trebuie să existe un singur instrument juridic, care să reglementeze două elemente: aderarea UE la Convenție și efectuarea amendamentelor tehnice, sau dacă să existe două instrumente juridice distincte (amendamentele tehnice fiind operate numai între statele membre ale Consiliului Europei, urmând ca UE să devină parte printr-un acord care să reglementeze doar participarea la Convenție). Soluția aleasă a fost instrumentul juridic unic. Așa cum arată Raportul explicativ din 19 iulie 2011, Acordul de aderare va amenda Convenția simultan cu introducerea Uniunii între Părțile acesteia, fără să fie nevoie ca UE să depună un instrument de aderare [separat, în raport cu Convenția][4].

§2. Adaptările tehnice

După modificarea Convenției prin intermediul Protocolului nr. 14, art. 59 prevedea posibilitatea aderării UE la Convenție. *De lege lata,* acest articol prevede, la alin. (2), că „Uniunea Europeană poate adera la prezenta Convenție".

---

[1] CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 5, p. 11.
[2] CDDH-UE (2011) 05, parag. 7, p. 2.
[3] CDDH-UE (2011) 16 fin, parag. 2, p. 11.
[4] CDDH-UE (2011)16 fin, parag. 16, p. 13.

Totuși, a apărut necesar ca Acordul de aderare să opereze unele modificări ale Convenției însăși. Astfel, s-a pus problema aderării Uniunii nu numai la Convenția propriu-zisă, ci și la unele din protocoalele sale. În aceste condiții, CDDH-UE a propus ca un prim subparagraf al alin. (2) (intitulat 2a) să prevadă, cu titlu general, că Uniunea poate adera la oricare dintre Protocoalele Convenției, aderarea fiind guvernată de prevederile acestor protocoale[1]. Subliniem că parag. 2a, propus de CDDH-UE, include doar *posibilitatea teoretică* a Uniunii ca pe viitor să adere la oricare dintre protocoale. La momentul de față, soluția identificată a fost ca Uniunea să adere numai la Protocoalele care au fost ratificate de toate Statele Membre, respectiv Protocolul nr. 1 și Protocolul nr. 6.

Pentru a nu face necesară amendarea mai multor dispoziții din Convenția propriu-zisă, în vederea adaptării mecanismelor necesare aderării UE la Convenție (spre exemplu, mecanismul „co-pârât" sau implicarea prealabilă a Curții de Justiție), s-a preferat o soluție simplă, respectiv introducerea în Convenție a unei *norme de trimitere* la Acordul privind aderarea Uniunii la Convenție. Astfel, textul propus de CDDH-UE pentru parag. 2b al art. 59 prevede ca statutul Uniunii Europene în calitate de „Înaltă Parte Contractantă" să fie definit de Acordul de aderare.

Proiectul de acord propus de CDDH-UE operează adaptări tehnice ale Convenției necesare pentru reflectarea statutului Uniunii Europene de subiect de drept internațional care nu întrunește elemente statale. Modificările operate au urmat – în opinia noastră în mod corespunzător și oportun – linia operării unor ajustări minime în textul Convenției. Astfel, art. 59 alin. (2) subparag. d) și e) propuse de CDDH-UE operează o soluție interpretativă. În primul rând, se precizează că termenii „stat", „stat parte, „state" și „state părți", în textul Convenției, vor fi înțelese a se referi și la Uniunea Europeană. În al doilea rând, sintagme precum „securitate națională", „drept intern", „legislație națională", „autorități naționale", „viața națiunii", „țară", „administrația de stat", „integritate teritorială", „teritoriul de stat" și „intern" sunt înțelese a se aplica, *mutatis mutandis*, la situația Uniunii Europene[2].

Interesant de remarcat este faptul că aceste adaptări sunt operate și în raport cu textele Protocoalelor la care Uniunea nu devine parte prin acest Acord de aderare (respectiv Protocolul nr. 4 și Protocolul nr. 7). Nu este exclus ca aceste adaptări să reflecte poziția Comisiei Europene, care,

---

[1] Idem, p. 2.
[2] Idem, p. 3.

inițial, afișase un nivel de ambiție ridicat, în sensul aderării la cât mai multe protocoale ale Convenției[1].

O altă adaptare tehnică, de importanță redusă, privește includerea Uniunii Europene între părțile către care Secretarul General al Consiliului Europei, în calitate de depozitar, transmite notificări[2].

Deși încadrată în sfera adaptărilor tehnice, una dintre prevederile pe care proiectul Acordului de aderare a propus să le introducă în art. 59 alin. (2) (c) al Convenției se referă la specificul Uniunii Europene, ca organizație care funcționează pe baza principiului *atribuirii de competențe*. Notăm că această prevedere nu apărea în proiectul înaintat la 25 februarie 2011[3]. Dispoziția în cauză arată că aderarea Uniunii la Convenție și Protocoale va impune obligații pentru Uniune în legătură cu actele, măsurile și omisiunile instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor sau ale persoanelor acționând în numele acestora și că nimic din prevederile Convenției și Protocoalelor nu va impune Uniunii Europene să îndeplinească un act sau o măsură cu privire la care nu are competență în baza dreptului Uniunii[4].

Apreciem că prevederea este importantă, în special în conexiune cu aplicarea „mecanismului-copârât" atunci când Uniunea este acționată în fața Curții pentru o încălcare cauzată prin dreptul primar: în această situație, nu Uniunea are competența să modifice dreptul primar, ci doar Statele Membre, motiv pentru care acestea sunt chemate în fața Curții în calitate de „co-pârâți". Prevederea art. 59 alin. 2 (c) este menită să întărească poziția Uniunii într-o astfel de situație.

§3. Situația Protocoalelor și rezervelor Convenției

Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor constitutive ale Uniunii Europene obligă Uniunea ca, în urma aderării, să nu afecteze pozițiile Statelor

---

[1] Viviane Reding, Vice-președinte al Comisiei responsabil cu Justiția, Drepturile Fundamentale și Cetățenia, The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe, discurs, 18 martie 2010, Audiere la Comisia de Afaceri Constituționale a Parlamentului European.

[2] Art. 2 alin. (3) al Proiectului de Instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16 fin, p. 3.

[3] CDDH-UE (2011)05, p. 6.

[4] CDDH-UE (2011)16fin, p. 3.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

Membre față de protocoale și față de unele prevederi ale Convenției. Statele membre au manifestat îngrijorări în raport cu această prevedere din două perspective. În primul rând, art. 216 alin. (2) TFUE prevede că un acord internațional la care Uniunea este parte este obligatoriu pentru Uniune, instituții și pentru *Statele Membre*. Astfel, dacă Uniunea devenea parte la un Protocol la care un Stat Membru nu ar fi parte, în mod indirect, acel Protocol ar deveni obligatoriu și pentru acel stat, prin intermediul art. 216 alin. (2). În al doilea rând, unele State Membre, cum ar fi Regatul Unit, au manifestat îngrijorări cu privire la extinderea implicită a competențelor Uniunii Europene prin intermediul caracterului obligatoriu al Protocoalelor la care nu toate statele membre sunt părți[1].

Spre deosebire de această abordare, poziția Comisiei Europene a fost mult mai ambițioasă. Astfel, la 18 martie 2010, Vice-președintele Comisiei Europene afirma că, din punctul de vedere al politicii în domeniul drepturilor omului, Comisia este „profund convinsă că toate Protocoalele pot avea relevanță potențială în ceea ce privește exercitarea competențelor Uniunii"[2]. Având în vedere că garanțiile prevăzute de aceste protocoale se regăsesc în Carta Drepturilor Fundamentale, Vice-președintele Comisiei apreciază că „aderarea UE la aceste protocoale este, în consecință, puternic dezirabilă în principiu"[3]. Recunoscând faptul că Statele Membre sunt divizate cu privire la problema aderării la Protocoale, Comisia a propus, inițial, o abordare în două etape: în momentul de față, să se dea Uniunii dreptul de a adera la oricare dintre actualele sau viitoarele Protocoale; ulterior, Uniunea să decidă la care protocoale să adere"[4].

Soluția la care s-a ajuns în cadrul proiectului de Acord prezentat în iulie 2011 reflectă totuși mandatul conferit de statele membre Uniunii, în sensul că Uniunea poate adera numai la Protocoalele care au fost ratificate de toate Statele Membre. Articolul 1 al Proiectului de acord, care statuează aderarea UE la Convenție, formalizează aderarea și la Protocoalele nr. 1 și 6. Posibilitatea teoretică a Uniunii de a adera la oricare dintre

---

[1] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 3.

[2] Viviane Reding, Vice-președinte al Comisiei responsabil cu Justiția, Drepturile Fundamentale și Cetățenia, The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Towards a stronger and more coherent protection of human rights in Europe, discurs, 18 martie 2010, Audiere la Comisia de Afaceri Constituționale a Parlamentului European.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem.

celelalte Protocoale este întrevăzută în modificarea propusă pentru art. 59 alin. 2 (a) al Convenției, care dă posibilitatea Uniunii de a adera (pe viitor) la protocoale, fără a mai fi necesară adaptarea tehnică a Convenției. Decizia cu privire la aderare urmează a se lua însă la nivelul Uniunii Europene (cu unanimitate în cadrul Consiliului) și apreciem că îngrijorările statelor membre cu privire la extinderea competențelor sau la caracterul obligatoriu indirect al Protocoalelor, în baza art. 216 alin. (2) TFUE, vor împiedica acest lucru.

Deși unii autori au caracterizat soluția la care s-a ajuns în ceea ce privește Protocoalele drept „minimalistă"[1], apreciem că soluția este corectă din punct de vedere juridic, pentru că, într-adevăr, există un anumit pericol de „aplicare indirectă" ale unor norme internaționale la care un Stat Membru nu este parte. În același timp, ambiția Comisiei Europene privește latura politică a protecției drepturilor omului, aceasta fiind reflectată prin crearea posibilității teoretice a Uniunii de a adera la Convenție la un moment ulterior.

În ceea ce privește *rezervele* la Convenție și la Protocoalele acesteia, abordarea proiectului de Acord a urmărit asigurarea principiului egalității între părți – între statele părți la Convenție, pe de o parte, și Uniune, pe de altă parte[2]. Astfel, atât în art. 2 al proiectului de Acord de aderare, cât și în art. 57 alin. (1) al Convenției însăși, au fost introduse prevederi privind posibilitatea Uniunii de a formula rezerve. Principiul egalității între părți se reflectă în noua formă propusă pentru art. 57, care prevede că Uniunea poate formula o rezervă în raport cu o anumită prevedere a Convenției „în măsura în care dreptul Uniunii Europene în vigoare la acel moment nu este în conformitate cu acea prevedere"[3]. Reamintim că în conformitate cu art. 57 al Convenției, nu sunt permise rezervele cu caracter general.

Ne punem întrebarea dacă Uniunea va exercita dreptul de a formula rezerve în legătură cu anumite prevederi de drept primar – spre exemplu art. 263 alin. (4) TFUE, care limitează cazurile în care se pot introduce acțiuni directe în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene sau art. 277 TFUE care exclude competența Curții în domeniul politicii externe. Considerăm că rezervele ar putea reprezenta o soluție, în condițiile în care posibilitatea constatării unei încălcări este reală, așa cum am arătat în secțiunile precedente.

---

[1] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 9.
[2] CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 27-30, p. 15.
[3] CDDH-UE (2011) 16fin, art. 2 (2), p. 3.

O altă problemă în legătură cu rezervele la Convenție poate apărea datorită prevederilor Protocolul 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene, care obligă ca aderarea să nu afecteze poziția Statelor Membre față de Convenție – în opinia noastră, inclusiv față de rezerve. Mai multe State Membre au unele rezerve formulate: Austria (față de art. 5 și 6), Cehia (față de art. 5 și 6), Estonia (față de art. 6), Franța (față de art. 5, 6 și 15), Irlanda (față de art. 6), Malta (față de art. 6 și 10), Olanda (privește teritoriile de peste mări), Portugalia (față de art. 5 și 7), Slovacia (art. 5 și 6), Spania (privește art. 5, 6, 10, 11, 15), Regatul Unit (declarații care privesc anumite teritorii de peste mări)[1]. Deși majoritatea dintre rezerve privesc probleme de siguranță națională (măsurile disciplinare în cadrul forțelor armate), cu privire la care Uniunea Europeană nu are competență, este posibil ca unele rezerve să aibă relevanță și, spre exemplu, din perspectiva Cartei Drepturilor Fundamentale. Astfel, notăm că în rezerva Finlandei se precizează că acest stat nu poate garanta dreptul la o audiere orală în fața instanței decât în măsura în care acest lucru este expres prevăzut de lege (și sunt menționate situațiile legale)[2]. Ne punem întrebarea: dacă Uniunea nu ar reitera această rezervă, ar putea art. 6 *fără rezervă* să devină obligatoriu pentru Finlanda, în mod indirect, prin intermediul art. 216 alin. (2) TFUE, în situația în care instanțele finlandeze aplică dreptul Uniunii? În acest caz, ar fi afectată situația Statelor Membre, în raport cu Convenția, așa cum interzice Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene? Din această perspectivă, o problemă în calea „reiterării" de către Uniune a rezervelor formulate de statele membre rezultă din formularea propusă pentru art. 57 al Convenției, în conformitate cu care Uniunea poate formula rezerve numai în măsura în care *dreptul Uniunii* (nu dreptul unui Stat Membru, atunci când aplică dreptul Uniunii) nu este conform prevederilor Convenției.

§4. Aspecte instituționale

Principiul egalității între părțile Convenției se reflectă și în dezbaterile cu privire la două probleme instituționale: regula în conformitate cu care

[1] Oficiul Tratate al Consiliului Europei, Lista rezervelor și declarațiilor formulate la tratatul nr. 005, 26/02/2012, http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=005&CM=8&DF=26/02/2012&CL=ENG&VL=1.

[2] Ibidem.

fiecare parte contractantă la Convenție desemnează un judecător și participarea fiecărei părți în dezbaterile Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, atunci când este discutată executarea hotărârilor Curții.

În ceea ce privește numirea unui judecător din partea UE, remarcăm că exigențele Protocolului nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii erau relativ stricte, în condițiile în care art. 1 lit. a) din Protocol impune ca Acordul de aderare a UE la Convenție să reglementeze „modalitățile speciale ale participării eventuale a Uniunii la autoritățile de control ale Convenției europene". În dezbateri, au existat două curente de opinie: într-o primă opinie, judecătorul numit de Uniune ar fi urmat să aibă același statut ca orice alt judecător al CEDO, urmând a lua parte la judecarea oricărui litigiu; într-o a doua opinie, judecătorul numit de Uniune ar urma să ia parte în cazurile care ridică probleme de dreptul Uniunii Europene, iar în celelalte cazuri ar fi urmat să aibă doar o funcție consultativă[1]. Cea de-a doua opinie a făcut, pe bună dreptate, obiectul criticilor, datorită afectării principiului egalității între părți.

Proiectul de Acord propus de CDDH-UE la 19 iulie 2011 reține în întregime principiul egalității între părți. Practic, textul de Acord nu prevede nimic pe această temă, precizările din Raportul explicativ fiind în opinia noastră edificatoare: nu este necesară amendarea Convenției pentru a permite alegerea unui judecător din partea UE, în condițiile în care art. 22 prevede că un judecător va fi ales din partea fiecărei Înalte Părți Contractante. Așa cum se prevede în art. 21 al Convenției, judecătorii sunt independenți și acționează în capacitate individuală, astfel încât judecătorul ales din partea Uniunii va participa în mod egal cu ceilalți judecători în activitatea Curții și va avea aceleași drepturi și obligații[2].

Procedura de selecție a judecătorilor a presupus, la rândul său, existența a două opțiuni: în conformitate cu prima, s-ar menține modalitatea existentă în Convenție, în baza căreia judecătorii sunt aleși de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), pe baza unei liste de trei candidați prezentată de fiecare parte; a doua opțiune ar fi presupus ca Uniunea Europeană să decidă pe plan intern modalitatea de numire a judecătorului său[3]. Prima opțiune a fost favorizată de Parlamentul European, care și-a manifestat, de asemenea, dorința de a fi implicat în

---

[1] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 3.
[2] CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 69, p. 21.
[3] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 3.

stabilirea listei membrilor săi care ar participa la ședințele APCE[1]. Totuși, această opțiune prezenta dificultatea legată de faptul că APCE este un organ al Consiliului Europei, organizație la care Uniunea Europeană nu urmează să devină parte (problemă similară cu participarea la ședințele Comitetului Miniștrilor).

Dificultatea s-a dovedit surmontabilă, astfel încât proiectul de Acord de aderare prevede că o delegație a Parlamentului European are dreptul să participe, cu drept de vot, la ședințele Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, atunci când aceasta își exercită funcțiile legate de alegerea judecătorilor, în conformitate cu art. 22 din Convenție. S-a prevăzut, de asemenea, ca numărul reprezentanților Parlamentului European să fie identic cu numărul cel mai mare de reprezentanți la care un stat membru ar fi îndreptățit, în conformitate cu art. 26 din Statutul Consiliului Europei[2]. Practic, Acordul prevede în mod expres participarea unei delegații aparținând unei entități care nu este parte la organizația respectivă (UE – în raport cu Consiliul Europei) la lucrările unui organ al acestei organizații. Articolul 6 din proiectul de Acord prevede, de asemenea, că modalitățile privind participarea Parlamentului European la ședințele Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, precum și la comisiile acesteia, vor fi definite de Adunarea Parlamentară, în cooperare cu Parlamentul European[3].

A doua problemă instituțională este legată de participarea Uniunii Europene în lucrările Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, atunci când acesta exercită funcții conferite de Convenție[4], cele mai relevante fiind supravegherea executării hotărârilor Curții și a înțelegerilor amiabile. În mod natural, având în vedere prevederile Protocolului nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene, negociatorul UE (Comisia) a solicitat o participare cât mai largă a Uniunii la lucrările Comitetului Miniștrilor. Au existat însă temeri din partea statelor care nu sunt membre ale Uniunii Europene că, atunci când se va pune problema supravegherii executării de către Uniune a unor hotărâri sau înțelegeri amiabile, obligația de cooperare loială[5] va determina ca Uniunea și

---

[1] Ibidem.

[2] Art. 6 din Proiectul de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 5. Raportul explicativ, parag. 67, p. 21.

[3] Ibidem.

[4] Art. 26 alin. (2), art. 39 alin. (4), art. 46 alin. (2)-(5), art. 47.

[5] Art. 4 TUE.

Statele Membre să voteze coordonat, ceea ce va duce la blocarea procesului decizional în cadrul Comitetului Miniștrilor[1]. În consecință, ar fi fost necesară limitarea dreptului de vot al reprezentantului Uniunii Europene în cazurile în care Comitetul Miniștrilor examinează aspecte legate de respectarea de către Uniune a hotărârilor sau înțelegerilor amiabile.

Proiectul de Acord prezentat de CDDH-UE la 19 iulie 2011 oferă o soluție rezonabilă de compromis. Uniunea Europeană este abilitată să ia parte, cu drept de vot, în toate situațiile când Comitetul Miniștrilor adoptă decizii în legătură cu Convenția. Totuși, CDDH-UE a fost deplin conștient că Uniunea și Statele Membre ar fi dispus de douăzeci și opt din patruzeci și opt de voturi, motiv pentru care riscul de blocaj în cazul examinării cauzelor în care se pune problema respectării de către Uniune a hotărârilor sau înțelegerilor amiabile este real[2]. În consecință, art. 7 alin. (2) al proiectului de Acord propus de CDDH-UE a prevăzut la nivel de principiu faptul că exercitarea dreptului de vot coordonat de către Uniunea Europeană și Statele Membre nu afectează efectivitatea exercitării de către Comitetul Miniștrilor a funcțiilor de supraveghere în conformitate cu art. 39 (înțelegeri amiabile) și art. 46 (executarea hotărârilor) din Convenție[3]. Deși este adevărat că, în unele cazuri, este posibilă adoptarea de decizii fără un vot formal, fiind suficient ca majoritatea statelor care nu sunt membre UE să arate că ar vota decizia[4], art. 7 din proiectul de Acord statuează unele reguli la nivel de principiu, aplicabile în trei ipoteze diferite. Prima ipoteză vizează situația când Comitetul Miniștrilor examinează respectarea obligațiilor de către Uniune sau de către Uniune împreună cu unul sau mai multe dintre Statele Membre. În acest caz, Acordul prevede că regulile de procedură ale Comitetului Miniștrilor vor asigura caracterul efectiv al mecanismului de supraveghere[5], însă CDDH-UE propune și ca regulile de procedură să fie amendate astfel încât să permită adoptarea unei decizii atunci când majoritatea simplă, respective majoritatea de două treimi (în funcție de decizia adoptată) a membrilor Comitetului Miniștrilor care reprezintă *statele care nu sunt membre ale Uniunii Europene* votează[6]. A doua ipoteză vizează

---

[1] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 3.
[2] Ibidem.
[3] CDDH-UE (2011) 16fin, p. 6.
[4] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 9.
[5] CDDH-UE (2011) 16fin, p. 6.
[6] Idem, p. 10.

situația când Comitetul Miniștrilor examinează respectarea obligațiilor de către un Stat Membru al Uniunii Europene. În acest caz, se precizează că Uniunea Europeană *nu poate exercita dreptul de vot* și nu poate exprima o poziție, datorită rațiunilor legate de ordinea juridică internă, iar Statele Membre ale Uniunii nu au obligația de a vota coordonat[1]. A treia situație privește cazul în care Comitetul Miniștrilor examinează îndeplinirea obligațiilor de către un stat care nu este membru al Uniunii Europene. În această situație, Uniunea poate adopta o poziție sau exprima un vot, însă Tratatele fundamentale nu obligă Uniunea și Statele membre să voteze în mod coordonat[2].

Notăm, în ceea ce privește chestiunile instituționale, și aspectele legate de participarea Uniunii în cheltuielile legate de Convenție. Deși aceste aspect nu au fost controversate în cadrul negocierilor, remarcăm că în conformitate cu art. 8 din Proiectul propus de CDDH-UE, Uniunea contribuie la cheltuielile legate de funcționarea sistemului Convenției cu o sumă egală cu 34% din nivelul celei mai mari contribuții vărsată în anul precedent de un stat la bugetul ordinar al Consiliului Europei[3]. Se remarcă faptul că această contribuție, la nivelul anului 2011, s-ar ridica la 9,34 milioane de euro, ceea ce este considerat acceptabil având în vedere că bugetul Uniunii pentru anul respective fusese de 141,9 miliarde de euro[4].

§5. Acțiunile *inter-partes*

Una dintre condițiile prevăzute de Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene era ca aderarea să nu afecteze art. 344 TFUE, care prevede că statele membre se angajează să nu supună un diferend privitor la interpretarea sau aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare a diferendelor decât cel prevăzut de aceste tratate – respectiv Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Având în vedere coincidența de substanță între drepturile reglementate de Carta Drepturilor Fundamentale și Convenție, art. 344 ar obliga Statele Membre să nu introducă acțiuni *inter partes* împotriva Uniunii sau împotriva altor State Membre (cel puțin în legătură cu punerea în aplicare a dreptului Uniunii) în fața Curții de la Strasbourg.

---

[1] CDDH-UE (2011) 16fin, p. 6.
[2] Ibidem.
[3] Idem, p. 6-7.
[4] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 9.

În același timp, Convenția conține o dispoziție asemănătoare. Articolul 55 prevede că „înaltele părți contractante renunță să se prevaleze de tratate, convenții sau declarații în vigoare încheiate între ele în scopul de a supune, ca plângere, un diferend născut din interpretarea sau aplicarea prezentei convenții, unui mod de reglementare altul decât cele prevăzute în sus-numita Convenție". Prin urmare, și art. 55 ar fi împiedicat ca instanța de la Luxemburg să examineze diferende legate de interpretarea sau aplicarea normelor substanțiale legate de drepturilor omului.

Ceea ce impune Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene era ca aderarea la Convenție „să nu afecteze" art. 344 TFUE, nu să garanteze aplicarea lui. Proiectul de Acord propus de CDDH-UE a urmărit această abordare, limitându-se la interpretarea art. 55 din Convenție în sensul că procedurile din fața Curții de Justiție a Uniunii Europene nu reprezintă un mijloc de soluționare a diferendului în înțelesul art. 55 din Convenție[1]. Pe cale de consecință, art. 55 nu împiedică în niciun mod exercitarea oricărei competențe de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Totuși, așa cum am afirmat, proiectul de Acord nu garantează respectarea art. 344 TFUE, în sensul că nu interzice acțiunile *inter-partes* în relația dintre Statele Membre sau între acestea și Uniune. Raportul explicativ al proiectului de Acord arată explicit că „o chestiune care nu este guvernată de Acordul de aderare este dacă dreptul Uniunii Europene permite acțiuni *inter partes* cu privire la probleme de dreptul Uniunii Europene între Statele Membre sau între Uniune și unul dintre Statele Membre"[2]. Prin urmare, respectarea art. 344 urmează a fi asigurată exclusiv prin mijloace reglementate de dreptul Uniunii Europene, Acordul de aderare rezumându-se la „a nu afecta" aceste mijloace.

Astfel, teoretic, CEDO nu ar declara inadmisibilă o cerere a unui Stat Membru împotriva Uniunii sau împotriva unui alt Stat Membru, chiar dacă obiectul acestei cereri ar fi legat de dreptul Uniunii Europene. Introducerea unei astfel de acțiuni ar reprezenta însă o încălcare a art. 344 TFUE, ceea ce ar crea posibilitatea introducerii unei acțiuni în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene privind încălcarea obligațiilor unui Stat Membru, în conformitate cu art. 258 TFUE. Notăm că, deși extrem de puțin probabilă, rămâne „descoperită" situația în care Uniunea însăși ar introduce o acțiune *inter partes* împotriva unui Stat Membru.

---

[1] Articolul 5 din Proiectul de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 7.

[2] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 64, p. 20.

Un alt aspect reglementat de Acordul de aderare privește interpretarea art. 35 alin. 2b al Convenției. Acest text prevede o cauză de inadmisibilitate a unei cereri, în situația în care aceasta este „deja supusă unei alte instanțe internaționale de anchetă sau de reglementare și dacă nu conține fapte noi". Dacă procedura în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene ar fi considerată „instanță de anchetă sau reglementare", ar însemna că implicarea Curții de la Luxemburg în prealabil față de sesizarea CEDO ar fi lipsită de orice sens. În normal, proiectul Acordului de aderare interpretează art. 35 alin. 2b în sensul că procedurile în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene nu reprezintă o „instanță de anchetă sau reglementare". Raportul explicativ arată, în mod suplimentar, că jurisprudența CEDO a reținut deja că inițierea de către Comisia Europeană a unor proceduri în conformitate cu art. 258 TFUE nu constituie proceduri internaționale de anchetă sau reglementare în baza art. 35 alin. 2b din Convenție[1].

Secțiunea a 2-a. Mecanismul „co-pârât"

§1. Necesitatea mecanismului „co-pârât"

Din punct de vedere juridic, necesitatea unui astfel de mecanism are la bază art. 1 lit. b) din Protocolul nr. 8 anexat Tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene, care dispune că Acordul de aderare trebuie să prevadă *„mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii"*. Discuții importante cu privire la mecanismul „co-pârât" au fost susținute în cadrul negocierilor referitoare la mandatul Comisiei pentru negocierea aderării Uniunii la Convenție, unul dintre criteriile mecanismului fiind legătura intrinsecă între încălcare și o normă din dreptul primar sau dreptul secundar al Uniunii. În mod cert, mandatul Comisiei conținea referiri cu privire la necesitatea includerii unui mecanism „co-pârât".

Rațiunile reale ale mecanismului „co-pârât" sunt mult mai profunde și rezidă în trăsăturile esențiale ale sistemului de drept al Uniunii Europene.

---

[1] Cazul *Karoussiotis c. Portugalia*, cererea nr. 23205/08, Hotărârea din 1 februarie 2011. Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 65, p. 21.

Astfel, caracterul de „ordine juridică autonomă"[1] a dreptului Uniunii Europene presupune faptul că punerea în aplicare a dreptului Uniunii Europene se realizează nu numai prin intermediul instituțiilor Uniunii, ci, în principal, prin intermediul Statelor Membre. Astfel, este uzual ca Statele Membre să adopte măsuri de *executare* a unor prevederi direct aplicabile ale dreptului Uniunii Europene (regulamentele) sau măsuri de *transpunere* a unor prevederi care obligă Statele Membre cu privire la obiectivul de atins, lăsând libertatea acestora să aleagă mijloacele (directivele). De multe ori, atât executarea, cât și transpunerea presupun o marjă de apreciere din partea statelor. Pe scurt, de foarte multe ori, atunci când adoptă o măsură, Uniunea Europeană stabilește obiectivul, iar Statele Membre pun în aplicare acest obiectiv. Astfel, are loc o *întrepătrundere a ordinilor juridice* ale Uniunii și Statelor Membre. În această situație, în cazul în care o persoană reclamă o încălcare a drepturilor omului, să nu apară cu claritate *unde își are originea încălcarea:* în dreptul Uniunii Europene, care a stabilit obiectivul unei măsuri, sau în acțiunea Statului care a pus în aplicare acest obiectiv. Dificultatea identificării exacte a *locului* încălcării generează necesitatea ca atât Uniunea, cât și Statul (sau Statele) Membre să fie parte în procesul în fața CEDO.

Necesitatea unui astfel de mecanism a fost identificată încă din 2002, printr-un studiu al Comitetului Director pentru Drepturile Omului (CDDH) din cadrul Consiliului Europei[2]. *Rapoartele explicative* ale proiectelor de Acord prezentate de CDDH-UE reținelementele arătate mai sus, și anume că o trăsătură esențială a dreptului Uniunii Europene este aceea că actele adoptate de instituții pot fi puse în aplicare de Statele Membre și, viceversa, prevederile Tratatelor fundamentale, încheiate de Statele Membre, pot fi puse în aplicare de instituțiile Uniunii. Aceasta însemnă că, odată cu aderarea UE la Convenție, va apărea situația unică pentru sistemul Convenției în care *un act juridic este emis de o Înaltă*

---

[1] Avizul 1/91, [Acordul privind Spațiul Economic European], [1992] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6099, parag. 15-19, 21, 29. C-402/05 P și C-415/05 P, *Kadi, Yusuf și Al Barakaat International Foundation c. Comisia și Consiliul* [2005] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6351, parag. 283.

[2] *T. Lock*, Walking on a tightrope: the draft accession agreement and the autonomy of the EU legal order, Law and Governance in Europe Working Paper Series, 12/2011, Centre for Law and Governance in Europe, London, (http://www.ucl.ac.uk/laws/clge/wp-series/ucl_clge_012_11.pdf) p. 18. CDDH(2002)010 Addendum2.

Parte Contractantă și pus în aplicare de altă Înaltă Parte Contractantă[1]. Prin urmare, necesitatea mecanismului „co-pârât" rezidă în nevoia de a adapta sistemul Convenției cu această situație specifică, derivată din *întrepătrunderea ordinilor juridice ale UE și Statelor Membre*. Mecanismul urmărește să permită Părții Contractante care a emis actul să se alăture în calitate de „co-pârât" părții contractante care a pus în aplicare acel act[2]. Deși în doctrină s-a precizat că scopul mecanismului „co-pârât" este evitarea determinării diviziunii de competențe între UE și Statele Membre în ceea ce privește punerea în aplicare a dreptului Uniunii[3], credem că, în realitate, dificultatea rezidă în interpretarea noțiunii de *punere în aplicare* : astfel, dacă măsura de punere în aplicare de către Stat a dreptului Uniunii se rezumă la punere în executare, fără existența *practică* a unei marje de apreciere, încălcarea ar fi cauzată de Uniune ; dacă punerea în aplicare de către Stat conferă o marjă suficientă *practică* de apreciere, este posibil ca încălcarea să fie cauzată prin actul Statului respectiv. Mecanismul „co-pârât" evită ca această determinare să fie făcută de Curtea de la Strasbourg, instanța urmând a pronunța o hotărâre care determină că există o încălcare, fără să precizeze unde este. Problema esențială care rămâne este relația dintre UE și Statul Membru, care urmează a fi reglementată de reguli interne ale Uniunii.

Trebuie să subliniem, de la început, că mecanismul „co-pârât" este esențialmente diferit de posibilitatea deja existentă a „pârâților multipli"[4]. În cazul pârâților multipli, fiecare dintre aceștia acționează în mod independent, Curtea având posibilitatea de a stabili întinderea răspunderii pentru fiecare dintre pârâți[5]. Situația „co-pârâților" este diferită, întrucât aceștia reprezintă două sau mai multe Înalte Părți Contractante care nu acționează independent unele față de celelalte[6]. Scopul mecanismului este, în consecință, nu sancționarea a două (sau mai multe) subiecte de drept internațional care au comis încălcări în legătură cu aceeași persoană

---

[1] CDDH-UE(2011)05, parag. 36, p. 7. CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 32, p. 16.

[2] CDDH-UE(2011)05, parag. 37, p. 7.

[3] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 10.

[4] *T. Lock*, op. cit., p. 18.

[5] Cazul *Ilașcu și alții c. Republica Moldova și Rusia,* cererea nr. 48787/99, hotărârea din 8 iulie 2004. Cazul *Rantsev c. Cipru și Rusia*, cererea nr. 25965/04, hotărârea din 7 ianuarie 2010.

[6] CDDH-UE (2010) 14, parag. 9.

(răspunderea fiecăruia fiind independentă, în raport cu a celuilalt), ci evitarea unor lacune în opozabilitatea hotărârilor[1] atunci când o încălcare este cauzată prin adoptarea unui act de către un subiect de drept internațional și punerea în aplicare a acelui alt de către alt subiect de drept.

Mecanismul „co-pârât" se deosebește și față de mecanismul existent deja al intervențiilor terților părți, reglementat de art. 36 din Convenție[2]. Deosebirea esențială este că, în cazul intervențiilor, hotărârea Curții nu este opozabilă în raport cu partea intervenientă, motiv pentru care forma actuală a art. 36 nu ar fi putut răspunde situației *întrepătrunderii ordinilor juridice* ale Uniunii și Statelor Membre, care impune ca hotărârea să fie opozabilă amândurora.

§2. Cazurile în care este avut în vedere mecanismul „co-pârât"

Situația în care reclamantul însuși introduce acțiunea atât împotriva Uniunii, cât și împotriva unuia sau mai multora dintre Statele Membre, în calitate de „co-pârâți", nu presupune activarea acestuia, însă poate ridica problema îndeplinirii condițiilor substanțiale pentru ca mecanismul să fie aplicabil (spre exemplu, deși acțiunea a fost introdusă atât împotriva Uniunii, cât și împotriva unui Stat Membru, este posibil ca problema în cauză să nu aibă nicio legătură cu dreptul Uniunii). În această situație, se pune doar problema verificării condițiilor pentru funcționarea mecanismului, nu a *activării* propriu-zise. *Activarea* mecanismului, prin care înțelegem necesitatea *introducerii* unei sau unor părți în calitate de „co-pârâți", are loc în situația în care fie numai Uniunea, fie numai unul sau mai multe State Membre figurează ca pârâți inițiali[3]. După cum vom arăta în cele ce urmează, *activarea* ridică cele mai mari probleme, deoarece, din concepția reglementării Proiectului de Acord, o parte *poate deveni „co-pârât" și nu „poate fi obligată" să devină „co-pârât"*[4]. După părerea noastră, aceasta reprezintă cea mai spinoasă problemă a Proiectului de Acord.

---

[1] CDDH-UE (2011) 05, parag. 37, p. 7.

[2] De exemplu, Comisia Europeană a intervenit în cazul *Bosphorus*.

[3] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011), parag. 36, p. 16.

[4] A se vedea, în acest sens, și *T. Lock*, op. cit., p. 19.

Din punctul de vedere al *substanței încălcării*, pot fi identificate două situații în care mecanismul „co-pârât" ar fi avut în vedere.

Prima situație este cea în care încălcarea își are originea în *dreptul secundar* al Uniunii Europene, iar normele de drept secundar sunt puse în aplicare de către Statele Membre. Astfel, în condițiile în care reclamantul atacă măsura de executare, în mod natural acesta este tentat să introducă cererea împotriva Statului Membru, deși este posibil ca, în realitate, încălcarea să-și fi avut originea în dreptul secundar al Uniunii Europene. În această situație, Uniunea Europeană ar trebui să dobândească statutul de „co-pârât" și să fie introdusă în cauză. În cazul în care încălcarea provine din *dreptul secundar*, mecanismul poate fi cuplat cu *implicarea prealabilă a Curții de Justiție*, în cazul în care aceasta nu a avut oportunitatea de a se pronunța asupra interpretării sau validității actului de drept secundar respectiv, în raport cu drepturile fundamentale ale omului.

A doua situație este cea în care încălcarea își are originea în *dreptul primar* (cum a fost, spre exemplu, cazul *Matthews*). În această situație, există posibilitatea reală ca reclamantul să introducă cererea împotriva Uniunii, care este subiectul de drept internațional creat prin tratatele constitutive, în urma cărora a rezultat pretinsa încălcare. Totuși, deși calitatea de pârât a Uniunii Europene este pe deplin justificată, Uniunea însăși nu are niciun control asupra normelor dreptului primar, acestea fiind reprezentate de tratate încheiate de Statele Membre. În aceste condiții, este necesară introducerea în calitate de „co-pârâți" a tuturor Statelor Membre. Din nou, semnalăm necesitatea ca, într-o astfel de situație, mecanismul să poată obliga Statele să se alăture procedurii în calitate de „co-pârâți", deoarece în situația în care mecanismul ar fi facultativ, s-ar putea ajunge la situația greu de imaginat în care hotărârea ar fi opozabilă numai față de *unele* dintre Statele Membre.

Criteriul pe baza căruia se declanșează mecanismul „co-pârât", atât în ceea ce privește dreptul primar, cât și în ceea ce privește dreptul secundar, a reprezentat un punct de dezbatere important în cadrul negocierilor.

Astfel, preluând din elementele de mandat ale Comisiei, primele variante ale Proiectului de acord făceau referire la o „legătură intrinsecă" (în limba engleză „*substantive link*") între pretinsa violare și un act juridic și o măsură a Uniunii Europene[1]. Proiectul prezentat în februarie 2011 conținea două variante. În conformitate cu prima variantă (opțiunea „A"), „legătura intrinsecă" apărea doar în cazul în care o cerere este îndreptată

[1] CDDH-UE (2011) 04, art. 4, p. 5. CDDH-UE (2011) 05, parag. 47, p. 9.

împotriva unuia sau mai multor State Membre[1]. Astfel, dacă exista o „legătură intrinsecă" între pretinsa violare și un act juridic sau o măsură a Uniunii, aceasta din urmă avea *posibilitatea* de a deveni „co-pârât". După părerea noastră, principala aplicabilitate a acestui scenariu este reprezentată de încălcarea având ca origine dreptul secundar (deși nu este exclusă nici cea având ca origine dreptul primar). În situația opusă, în care cererea ar fi fost adresată numai Uniunii Europene, s-ar fi prevăzut că Statele Membre pot dobândi calitatea „co-pârât", prin decizie a Curții[2]. Cea de a doua variantă (opțiunea „B") avea în vedere necesitatea existenței unei „legături intrinseci" în toate cazurile: fie că acțiunea era intentată împotriva Uniunii, fie a Statelor Membre sau a unora dintre acestea, fie împotriva Uniunii și tuturor sau unora dintre Statele Membre pentru declanșarea mecanismului „co-pârât"[3]. Prin urmare, în opțiunea „B" nu se făcea distincție între originea în dreptul primar sau în dreptul secundar a încălcării. De asemenea, nu se opera nicio distincție în raport cu modul în care era formulată cererea, singurul criteriu pentru declanșarea mecanismului fiind „legătura intrinsecă". Una dintre consecințele esențiale ale mecanismului, așa cum apărea în varianta din februarie 2011, era responsabilitatea solidară (în limba engleză „*jointly responsible*") a pârâtului și „co-pârâtului", ceea ce nu mai apare în textul din iulie 2011.

Textul final al proiectului de Acord prezentat de CDDH-UE în iulie 2011 conține mai multă claritate în ceea ce privește situațiile în care Uniunea, respectiv, Statele Membre pot dobândi calitatea de „co-pârât. Formularea generală a posibilității dobândirii calității de „co-pârât" va fi reglementată în viitorul parag. 4 al art. 36 al Convenției, în conformitate cu care Uniunea sau un Stat Membru *poate* deveni „co-pârât" în baza unei decizii a CEDO, în cazurile care sunt prevăzute în Acordul de aderare[4]. Remarcăm două elemente: în primul rând, reiterăm criticile față de menținerea doar a posibilității dobândirii acestei calități, mecanismul neavând caracter obligatoriu[5]; în al doilea rând, notăm că UE sau un Stat

---

[1] CDDH-UE (2011) 04, art. 4, p. 5.

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

[4] CDDH-UE (2011) 16fin, p. 4.

[5] În principiu, s-ar fi putut avea în vedere ca obligativitatea dobândirii calității de „co-pârât" să fie reglementată în dreptul Uniunii Europene, prin „reguli interne", Convenția și Acordul de aderare rezumându-se la a lua notă de posibilitatea dobândirii acestei calități.

Membru devine „co-pârât" prin decizia CEDO, ceea ce înseamnă că această instanță verifică, cel puțin „la prima vedere"[1], îndeplinirea condițiilor declanșării mecanismului.

De asemenea, se propune prevederea în conformitate cu care admisibilitatea cererii se verifică independent de participarea „co-pârâtului". Aceasta duce la concluzii importante în ceea ce privește diferențierea dintre calitatea de „co-pârât" și cea de „pârât" – inclusiv în cazul pârâților multipli. Principala consecință este că, în raport cu „co-pârâtul", nu trebuie epuizate căile de recurs interne (notăm că în cazul pârâților multipli, reclamantul trebuie să epuizeze căile de atac în ceea ce privește ambii pârâți)[2]. Așa cum rezultă din concepția Acordului în forma sa finală, nu contează cum formulează reclamantul cererea: de exemplu, dacă reclamantul introduce cererea împotriva UE și unui Stat Membru (formal, ca „pârâți multipli"), fie UE, fie Statul, pot solicita Curții schimbarea statutului din „pârât" în „co-pârât", cu consecințe în ceea ce privește admisibilitatea cererii în raport cu subiectul respectiv, precum și cu privire la „alocarea" răspunderii[3].

Concepția ultimului proiect de Acord este clară: Statele Membre pot deveni „co-pârâți" (Uniunea având calitatea de pârât) numai în cazul violărilor având originea în *dreptul primar* (se face referire expresă la Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și actele având aceeași valoare juridică). În schimb, în cazul Uniunii, aceasta poate deveni co-pârât[4] atât în cazul violărilor având originea în *dreptul secundar* – situația cea mai frecventă, cât și în cazul celor având originea în *dreptul primar*. Așa cum am afirmat, nu contează modul în care este redactată cererea de către reclamant.

Este eliminată din proiectul de acord condiția „legăturii intrinseci". Astfel, în prima ipoteză, dacă cererea este introdusă împotriva unui Stat Membru, Uniunea *poate* deveni „co-pârât" dacă apare că plângerea pune în discuție compatibilitatea cu drepturile din Convenție a unei prevederi din dreptul Uniunii Europene, în special atunci când *violarea ar fi putut fi*

---

[1] Conform art. 3 parag. 5 al Proiectului de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 4, Curtea verifică doar dacă „este plauzibilă" îndeplinirea condițiilor de declanșare a mecanismului.

[2] *X. Groussot, T. Lock, L. Pech*, op. cit., p. 10-11.

[3] Art. 3 parag. 4 din Proiectul de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 4.

[4] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 42, p. 17.

evitată numai prin nerespectarea unei obligații din dreptul Uniunii Europene[1]. Interpretăm sintagma „dreptul Uniunii Europene" ca referindu-se atât la dreptul primar, cât și la dreptul secundar[2]. În cea de-a doua ipoteză, dacă cererea este introdusă împotriva Uniunii, Statele Membre *pot* interveni în cazul în care se pune în discuție compatibilitatea cu drepturile fundamentale a *dreptului primar*. În mod simetric, se prevede că această situație apare *în special* atunci când *violarea ar fi putut fi evitată numai prin nerespectarea unei obligații din tratatele fundamentale*[3].

Din punct de vedere procedural, proiectul de Acord prevede un element care în opinia noastră poate aduce numeroase critici: calitatea de „co-pârât" se dobândește numai la cerere. Indiferent dacă „reguli interne" ar obliga UE sau Statele Membre să formuleze cererea, din perspectiva sistemului de la Strasbourg, mecanismul este, în această concepție, *facultativ*. Raportul explicativ precizează ferm că „nicio Parte Contractantă nu poate fi obligată împotriva voinței sale să devină co-pârât"[4]. Decizia CEDO nu privește obligarea „co-pârâtului", ci doar aprobarea formală a cererii, după efectuarea unei verificări dacă *la prima vedere* condiția să fie pusă în discuție compatibilitatea cu drepturile fundamentale a dreptului Uniunii Europene este îndeplinită („dacă este plauzibilă"). Curtea nu va verifica, prin urmare, dacă, într-adevăr, violarea ar fi putut fi evitată doar prin nerespectarea dreptului european, ci doar dacă această situație „este plauzibilă".

Cu privire la identificarea situației în care, conceptual, ar trebui să se aplice mecanismul „co-pârât", apreciem că o precizare din Raportul explicativ ar putea fi relevantă: devine „co-pârât" partea care nu este responsabilă pentru actul sau omisiunea care a cauzat pretinsa violare, ci doar pentru baza juridică a acelui act sau omisiune[5]. În consecință, în cazul aplicării mecanismului, trebuie să facem diferență între: *pârât*, care este Partea Contractantă care „a comis" (în formularea Raportului „este responsabilă") actul sau omisiunea, și *„co-pârât"*, care este Partea care

---

[1] Art. 3 parag. 2 din Proiectul de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 4.

[2] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 42, p. 17.

[3] Art. 3 parag. 3 din Proiectul de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 4.

[4] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 47, p. 18.

[5] Idem, parag. 49, p. 18.

nu a comis actul sau omisiunea, însă baza juridică a actului sau omisiunii „îi aparține".

Deși am încercat să sintetizăm prin această afirmație cazurile în care se aplică mecanismul, nu putem să nu notăm o critică: în cazul în care un Stat Membru este pârât, Uniunea poate interveni ca și co-pârât în cazul în care se pune în discuție compatibilitatea dreptului primar, adică dacă violarea putea fi evitată de Stat numai prin nerespectarea dreptului primar. În această situație, Uniunea „nu este responsabilă" cu privire la dreptul primar, dar poate interveni ca și co-pârât (în concepția Raportului explicativ). Normal ar fi fost ca Uniunea să nu intervină ca și co-pârât în acest caz, ci doar toate Statele Membre, ca „autori ai tratatelor".

§3. Scurtă expunere a funcționării mecanismului

Propunem o expunere scurtă a modului în care ar funcționa mecanismul, în concepția proiectului de acord. Nu vom clasifica variantele pornind de la criteriul încălcării *dreptului primar* sau *dreptului secundar*, așa cum am considera corect din punct de vedere substanțial, ci de la criteriul modului în care este formulată cererea, așa cum are în vedere Raportul explicativ.

Prima situație este formularea cererii împotriva unuia sau mai multe din Statele Membre. Curtea menține practica actuală de a realiza o analiză preliminară a cererii, care nu este comunicată în cazul în care este inadmisibilă sau manifest nefondată. După această analiză, cererea este comunicată „pârâtului inițial"[1]. Notăm din start că acesta nu-și poate schimba calitatea, din momentul în care cererea declarată admisibilă.

O problemă esențială este „cum află potențialul co-pârât despre formularea cererii". Inițial, se avusese în vedere comunicarea tuturor cazurilor împotriva Statelor Membre către Comisie. Având în vedere efortul practic presupus de această ipoteză, s-a decis că „sistemul de publicitate al Curții cu privire la cazurile comunicate trebuie să asigure diseminarea corespunzătoare a informației"[2].

Principala problemă care se pune este dacă violarea pretinsă ridică o problemă de compatibilitate a dreptului Uniunii Europene cu Convenția. În cazul afirmativ, se pune problema dacă UE formulează cerere de a

[1] Idem, parag. 45, p. 17.
[2] Idem, parag. 46, p. 18.

deveni „co-pârât". Dacă nu formulează cererea, Statul Membru rămâne responsabil (situație indezirabilă, dar realmente posibilă). Dacă Uniunea formulează cererea, Curtea verifică dacă „este plauzibil" ca violarea pretinsă să ridice o problemă de compatibilitate a dreptului european cu Convenția, cu ascultarea tuturor părților (inclusiv a reclamantului) și adoptă o decizie prin care autorizează calitatea de „co-pârât".

A doua situație este cea în care cererea este formulată împotriva Uniunii. În mod similar, după evaluarea preliminară, comunicarea cererii și publicarea comunicării de către Curte, se pune problema dacă pretinsa violare ridică o problemă de compatibilitate a dreptului primar cu Convenția. În cazul afirmativ, Statele Membre pot formula cerere de a deveni „co-pârât". Este realmente posibil (deși de nedorit, dar credem că foarte probabil) ca numai unele State Membre să formuleze cereri. Curtea verifică dacă „este plauzibilă" îndeplinirea condiției menționate și autorizează cererea, cu ascultarea tuturor părților (inclusiv a reclamantului).

A treia situație este cea în care cererea este formulată atât împotriva Uniunii, cât și împotriva unuia sau mai multor (sau tuturor) Statelor Membre. În acest caz, având în vedere prevederile vagi ale art. 3 alin. (4) din Proiect[1] și ale parag. 49 din Raportul explicativ, ne vedem nevoiți să operăm clasificarea între încălcările provenite din dreptul *primar* și cele din dreptul *secundar*. Dacă încălcarea ar proveni din dreptul primar, teoretic, și Uniunea și Statele Membre ar putea solicita să devină co-pârâți. Este o situație cel puțin bizară, întrucât nu ne imaginăm un caz în care să nu existe un „pârât principal". În ceea ce ne privește, credem că într-o astfel de situație, numai Statele Membre ar trebui să fie „co-pârâți", inclusiv cele care nu ar figura ca pârâți inițiali. Probabil va depinde de Curtea de la Strasbourg să adopte o practică în acest sens. Totuși, având în vedere caracterul facultativ al mecanismului, este foarte plauzibilă situația în care unele State nu vor solicita schimbarea calității în „co-pârât". În cazul în care încălcarea ar proveni din dreptul secundar, situația este mai simplă, întrucât numai Uniunea poate solicita să devină „co-pârât". Procedura este aceeași ca în situațiile de mai sus, cu precizarea că instanța de la Strasbourg însăși poate indica posibilitatea schimbării statutului, o cerere în acest sens fiind însă absolut necesară[2].

---

[1] „Când o cerere este adresată și notificată atât Uniunii, cât și unuia sau mai multor dintre Statele Membre, statutul de pârât poate fi schimbat în cel de co-pârât dacă condițiile din parag. 2 și 3 sunt întrunite".

[2] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 49, p. 18.

§4. Efectele mecanismului

În mod cert, un prim efect este *opozabilitatea* hotărârii pentru ambele părți – pârât și „co-pârât", ceea ce creează obligativitatea remedierii încălcării.

Efectele principale privesc însă răspunderea pârâtului și „co-pârâtului". Dacă în proiectul prezentat în februarie 2011 se prevedea expres că pârâtul și „co-pârâtul" sunt răspunzători solidari („*jointly responsible*")[1], textul din iulie 2011 precizează doar că pârâtul și „co-pârâtul" vor „apărea împreună" în procedurile din fața Curții[2]. Răspunderea solidară este menționată – evident, fără valoare juridică obligatorie – doar în Raportul explicativ, care precizează că pârâtul și „co-pârâtul" *pot* fi răspunzători în mod solidar, fiind de așteptat ca instanța să procedeze în acest mod, în caz contrar existând pericolul de a se pronunța asupra repartiției de competențe între Uniune și Statele Membre. Se menționează, totodată, că pârâtul și „co-pârâtul" pot formula observații comune în sensul că responsabilitatea ar trebui atribuită numai unuia dintre aceștia[3].

Problema responsabilității – în special a plății daunelor pe care le dispune Curtea – într-un caz în care violarea își are originea în *dreptul secundar*, în special atunci când un Stat Membru pune în aplicare un act al Uniunii Europene care poate lăsa o marjă de apreciere (de exemplu, o directivă), a suscitat și suscită vii dezbateri. De exemplu, în cadrul negocierilor referitoare la mandat, fuseseră avansate mai multe variante: ideea ca pârâtul și co-pârâtul să împartă în mod egal suma de plată, urmând ca ulterior prin „reguli interne" ale UE să fie soluționată problema, ideea ca pârâtul să plătească la fel, urmând ca ulterior prin „reguli interne" ale UE să fie soluționată problema, sau ca răspunderea să fie pur „solidară" (cum s-a propus în primul proiect), partea răspunzătoare în mod real urmând a se determina ulterior, prin reguli interne UE (pârâtul și „co-pârâtul" urmând a se dezdăuna reciproc).

Aparent, propunerile erau, în principiu, în contradicție cu practica CEDO în situația pârâților multipli – caz în care Curtea individualizează

---

[1] CDDH-UE (2011) 04, art. 4, p. 5.

[2] Art. 3 parag. 7 din Proiectul de instrument juridic, CDDH-UE (2011) 16fin, p. 5.

[3] Ibidem.

exact suma pe care fiecare pârât trebuie să o plătească reclamantului[1]. De aceea, s-a considerat necesar să se lase și Curții o marjă care să-i dea posibilitatea să stabilească, treptat, o anumite reguli pe cale jurisprudențială. Statele Membre au fost favorabile evitării situației ca problema răspunderii să fie tranșată „exclusiv prin reguli interne UE". *Forma actuală a proiectului de Acord răspunde cerinței acordării posibilității Curții de la Strasbourg să dezvolte o practică în ceea ce privește alocarea răspunderii între pârât și „co-pârât"*, nefiind stipulată expres obligativitatea răspunderii solidare. Deși s-a preferat „ambiguitatea diplomatică", aceasta dă posibilitatea atât evoluțiilor jurisprudențiale, cât și stabilirea de „reguli interne" la nivelul UE.

Efectele mecanismului „co-pârât" privesc și modalitățile de încetare a procedurilor. Astfel, înțelegerile amiabile și declarațiile unilaterale pot fi realizate numai prin acordul pârâtului și „co-pârâtului"[2]. Totuși, exercitarea căii de atac în fața Marii camere, conform art. 43 din Convenție, poate fi făcută fie de pârât, fie de „co-pârât", fără să fie necesar acordul celuilalt. Interesant de notat este însă că Raportul explicativ menționează că pot fi adoptate reguli interne în cadrul UE care să menționeze cazurile în care calea de atac poate fi exercitată[3].

§5. Elemente critice cu privire la mecanismul „co-pârât"

Prima și principala critică pe care o aducem mecanismului „co-pârât" este *caracterul facultativ al mecanismului*. Intenția autorilor proiectului de Acord este evidentă, având în vedere că atât prevederea care va fi introdusă în Convenția propriu-zisă [art. 36 alin. (4)], cât și prevederile Acordului de aderare [art. 3 alin. (2) și (3)] prevăd că Uniunea, respectiv Statele Membre *pot* deveni „co-pârât"[4]. În plus, alin. (5) al art. 3 din Acordul de aderare prevede expres că o Înaltă Parte Contractantă poate deveni „co-pârât" *numai* la propria cerere[5]. Raportul explicativ arată și

---

[1] A se vedea, spre exemplu, Cazul *Rantsev c. Cipru și Rusia*, cererea nr. 25965/04, hotărârea din 7 ianuarie 2010.

[2] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 52, 53, p. 19.

[3] Idem, parag. 55, p. 19.

[4] CDDH-UE (2011) 16fin, art. 3, p. 4.

[5] Ibidem.

mai clar că „Nicio Înaltă Parte Contractantă nu poate fi obligată împotriva voinței sale să devină «co-pârât»"[1].

Ne punem întrebarea care sunt consecințele caracterului facultativ al mecanismului co-pârât. Pentru început, alegem să prezentăm un caz în care pretinsa încălcare ar proveni din *dreptul secundar*. Astfel, o directivă adoptată de Parlamentul European și Consiliu referitoare la reținerea datelor cu caracter personal în legătură cu serviciile de comunicații electronice[2] prevede obligația statelor membre să stocheze date de trafic și localizare, precum și date necesare pentru identificarea abonatului și utilizatorului, care includ în mod obligatoriu date privind durata, ora și data efectuării convorbirii, identitatea apelantului și a destinatarului, precum și locația geografică a echipamentului de comunicare mobilă[3]. Directiva instituie obligația statelor de a păstra datele identificate mai sus cel puțin șase luni, dar nu mai mult de doi ani[4]. Un stat membru transpune directiva în dreptul intern, printr-un act normativ echivalent legii[5]. Directiva definește foarte precis obligația statului în ceea ce privește reținerea datelor și categoriile de date care trebuie reținute. Singura marjă de apreciere privește durata reținerii – minim șase luni și maxim doi ani. În legislația de transpunere, Statul Membru instituie în mod precis

---

[1] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 47, p. 18.

[2] Directiva Parlamentului European și Consiliului nr. 2006/24/CE privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei nr. 2002/58/CE, J.O.U.E. nr. L 105/54, 13 aprilie 2006.

[3] Art. 5 din Directiva nr. 2006/24/CE.

[4] Art. 6 din Directiva nr. 2006/24/CE.

[5] În România, Directiva a fost transpusă inițial prin Legea nr. 298/2008 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului sau de rețele publice de comunicații, precum și pentru modificarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, care a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 1258/2009. Criticăm Decizia Curții Constituționale nu pentru analiza conformității cu drepturile omului, ci pentru ignorarea totală a faptului că legea internă transpunea o directivă a Uniunii Europene – practic, Curtea Constituțională a acționat ca și cum legea ar fi fost adoptată în temeiul puterii legiuitoare discreționare a Parlamentului, și nu în temeiul îndeplinirii unei obligații din Tratatele fundamentale (transpunerea directivei). Este posibil ca rezultatul să fi fost același (neconstituționalitatea), dar eventuala sesizare a CJUE prin cerere prealabilă (art. 267 TFUE) ar fi putut avea, teoretic, ca efect anularea directivei.

reținerea datelor cu caracter personal enumerate în directivă pentru perioada minimă permisă în „marja de discreție" – 6 luni.

În cazul în care Uniunea Europeană ar fi parte la Convenție în condițiile prevăzute de proiectul de Acord de aderare elaborat de CDDH-UE, care ar fi scenariile în cazul în care o persoană ar susține că prin prevederile Directivei în cauză îi sunt încălcate drepturile omului[1]? În mod cert, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă să judece o acțiune directă a unei persoane fizice sau juridice care ar solicita anularea directivei, deoarece nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 263 alin. (4) TFUE – actul trebuie să nu impună măsuri de implementare. În plus, jurisprudența recentă a exclus actele legislative (regulamentele și directivele elaborate de Parlamentul European și Consiliu) din sfera de aplicare a art. 263 alin. (4)[2]. În acest caz, opțiunea juridică a reclamantului se îndreaptă către contestarea prevederilor legii interne de transpunere a directivei. Dacă, după epuizarea căilor de atac interne, acesta nu are succes, presupunem că introduce o acțiune împotriva Statului Membru în cauză în fața CEDO, prin care reclamă încălcarea unor drepturi din Convenție. Reclamantul arată că încălcarea dreptului la viața privată rezultă din însăși esența de reținere a datelor referitoare la momentul și locația convorbirii telefonice. Presupunem că reclamantul nu introduce cererea și împotriva Uniunii.

Apreciem că sunt îndeplinite pe deplin condițiile mecanismului „co-pârât": statul membru nu putea să evite pretinsa încălcare decât prin nerespectarea unor obligații din dreptul Uniunii Europene[3] – ceea ce ar determina că Uniunea *poate* să devină „co-pârât". Ce se întâmplă însă dacă Uniunea nu dorește să devină „co-pârât", în condițiile în care rezultă clar din Acord că o parte nu poate deveni „co-pârât" împotriva voinței sale?

---

[1] Pentru argumentația referitoare la „pretinsa" încălcare a drepturilor omului, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 1258/2009, M.Of. nr. 798 din 23 noiembrie 2009.

[2] Cazul *Inuit Tapiriit Kanatami c. Parlamentul și Consiliul*, T-18/10, Ordonanță din 6 septembrie 2011, nepublicată.

[3] Ceea ce în cazul României s-a și întâmplat: Curtea Constituțională a decis că legea încalcă drepturile omului, declarând-o neconstituțională în ansamblul său, determinând încălcarea obligației de transpunere a directivei. Încercările ulterioare de adoptare a unei legislații de transpunere au dovedit că acest lucru era imposibil, având în vedere că argumentația Curții Constituționale viza însăși esența directivei: obligația de a reține date referitoare la durata, locația convorbirii telefonice, identitatea apelantului și a destinatarului.

Subliniem, în primul rând, că dacă Uniunea nu devine „co-pârât", acest lucru este în mod cert împotriva interesului Statului Membru, în condițiile în care, cel puțin în speța de față, este cert, din punctul nostru de vedere, că originea încălcării se regăsește în textul Directivei. Se observă că „marja de apreciere" a Statului a fost exercitată în modul cel mai favorabil protejării drepturilor omului, în sensul că a fost aleasă perioada minimă permisă pentru care pot fi stocate datele respective.

În cazul în care Uniunea nu devine „co-pârât", sunt posibile două scenarii în fața CEDO. O primă ipoteză este menținerea jurisprudenței *Bosphorus*, cu aplicarea teoriei protecției echivalente, ceea ce duce la inadmisibilitatea cererii. Apreciem că această soluție ar fi însă în detrimentul respectării efective a drepturilor omului în Uniune: astfel, dacă încălcarea ar avea originea nu în dreptul Uniunii, ci în puterea discreționară a Statului Membru, probabil s-ar ajunge la o condamnare în fața instanței de la Strasbourg (*pentru aceeași încălcare*). Jurisprudența *Bosphorus* reprezintă *status-quo*-ul de dinainte de aderarea UE la Convenție. În acest caz, ne punem întrebarea: care ar mai fi rațiunea aderării? O a doua ipoteză este condamnarea Statului Membru, hotărârea fiind, totuși, inopozabilă față de Uniune. În această cauză, din nou se pune problema care ar mai fi utilitatea aderării UE la Convenție, în condițiile în care încălcarea nu poate fi remediată?

Poate Statul Membru să oblige Uniunea Europeană să devină „co-pârât"? În mod cert, în raport cu prevederile Proiectului de Acord elaborat de CDDH-UE în iulie 2011, răspunsul este negativ. Considerăm că, în ipoteza prezentată, imposibilitatea unui Stat Membru de a obliga Uniunea să devină „co-pârât" afectează însăși caracterul efectiv al aderării UE la Convenție. *Prin refuzul de a deveni co-pârât, Uniunea se poate plasa în situația anterioară aderării: evitarea mecanismului de control al instanței de la Strasbourg.*

Care ar fi motivele pentru care Uniunea ar refuza să devină „co-pârât" este greu de estimat, însă un lucru cert este că poate să refuze. În secțiunile anterioare am evocat deja modul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a manifestat reticență față de un control jurisdicțional extern. Aceste elemente pot fi coroborate pentru a identifica un eventual motiv pentru care Uniunea ar putea să fie reticentă în a accepta posibilitatea de a deveni „co-pârât".

Concluzionăm acest element de critică prin sublinierea următoarei realități: majoritatea normelor dreptului european sunt implementate de Statele Membre, nu direct de Uniune; de aici rezultă că majoritatea

pretinselor încălcări pot fi „comise" de State, având „originea" în dreptul Uniunii. Dacă Uniunea poate refuza să devină „co-pârât", acest refuz afectează însăși substanța aderării UE la Convenție. Astfel, considerăm că unul dintre viciile esențiale ale proiectului de Acord prezentat în iulie 2011 este lipsa posibilității ca Uniunea să devină „co-pârât".

Argumentația este identică și în ipoteza în care Uniunea fiind pârât într-un caz în care se invocă o încălcare având originea într-o normă de drept primar, Statele Membre sau unele dintre acestea refuză să devină „co-pârât". Situația poate deveni cel puțin bizară în condiția în care numai anumite State Membre ar accepta această calitate (ce s-ar întâmpla, spre exemplu, într-un caz tip *Matthews,* dacă toate Statele cu excepția Regatului Unit ar accepta să devină „co-pârât"?).

Al doilea element critic identificat în doctrină privește *afectarea autonomiei ordinii juridice a Uniunii Europene.* Astfel, Tobias Lock arată că, într-o ipoteză de tipul *Bosphorus*, în care Irlanda a executat o obligație impusă de un regulament al Uniunii, originea încălcării ar fi simplu de identificat. Totuși, în alte cazuri, identificarea originii încălcării poate presupune dificultăți, precum în cazul unei directive: dacă un Stat Membru ar ridica apărarea că nu dispunea de o marjă de discreție în transpunerea directivei, aceasta ar presupune ca instanța de la Strasbourg să realizeze o evaluare a acestei discreții, care ar forța Curtea să *interpreteze* directiva cu privire la marja de discreție pe care o conferă Statului în cazul respectiv, ceea ce ar fi incompatibil cu autonomia ordinii juridice a Uniunii Europene. Autorul sugerează că, pentru evitarea acestui pericol, proiectul de acord de aderare trebuie să precizeze în mod clar că Statul Membru nu poate invoca o astfel de apărare[1].

Același autor critică abordarea proiectului de Acord în conformitate cu care criteriul pentru declanșarea mecanismului „co-pârât" este situația că un Stat Membru putea să evite încălcarea numai prin nerespectarea unei obligații din dreptul Uniunii, arătând că acest criteriu impune existența unui conflict normativ[2]. Un conflict normativ există numai atunci când Statul Membru nu dispune de marjă de discreție pentru punerea în aplicare a obligațiilor din dreptul Uniunii. Autorul arată că, spre deosebire de criteriul avut în vedere de documentul lansat în februarie 2011, care făcea referire la „legătura intrinsecă", noul criteriu forțează Curtea de la Strasbourg să realizeze o evaluare cu privire la care sunt obligațiile

[1] *T. Lock*, op. cit., p. 20.
[2] Ibidem.

Statului Membru în conformitate cu dreptul Uniunii și cu privire la situația dacă aceste obligații îi confereau o marjă de discreție – marjă care i-ar fi permis să evite conflictul normativ[1]. Această evaluare ar presupune interpretarea normei de drept al Uniunii Europene, ceea ce este în contradicție cu principiul autonomiei ordinii juridice a Uniunii.

O altă problemă sesizată de doctrină privește întrebarea dacă, în cazul aplicării mecanismului „co-pârât", CEDO ar trebui să identifice originea exactă a încălcării. Autorul citat consideră că o astfel de determinare ar presupune interpretarea dreptului Uniunii – arătând că grupul de lucru din cadrul CDDH-UE a fost conștient de această problemă, sesizând totuși că determinarea originii încălcării prezintă utilitate, mai ales în raport cu solicitările organizațiilor non-guvernamentale de protecție a drepturilor omului[2]. Într-adevăr, identificarea sursei încălcării ar fi importantă atât din perspectiva executării hotărârii, cât și din ceea a alocării responsabilității. Autorul sugerează ca această alocare să se realizeze printr-un mecanism juridic intern al Uniunii – fapt întrevăzut și de Uniune[3].

Probleme suplimentare sunt sesizate în cazul pretinselor violări ale drepturilor omului cauzate de *omisiuni*. O astfel de decizie ar presupune ca instanța de la Strasbourg să determine cine avea obligația de a acționa într-un anumit caz: Statul Membru sau Uniunea. O astfel de determinare ar avea la bază doar studierea diviziunii de competențe între Uniune și Statele Membre. Din această perspectivă, Tobias Lock sugerează că propunerea de completare a art. 59 din Convenție, în conformitate cu care s-ar prevedea că nimic din prevederile Convenției nu ar obliga Uniunea să îndeplinească un act sau să adopte o măsură pentru care nu are competența, cauzează probleme. Această prevedere oferă Uniunii o apărare, care o dată invocată, forțează Curtea de la Strasbourg ca, aplicând o prevedere din Convenție [viitorul art. 59 alin. (3)] să decidă asupra alocării de competențe între Uniune și Statele Membre[4].

Apreciem că aceste critici nu sunt nefondate. Totuși, importanța lor, în opinia noastră, nu este atât de mare ca în cazul caracterului facultativ al mecanismului. O anumită implicare a Curții de la Strasbourg în evaluarea normelor dreptului Uniunii Europene este inerentă oricărui „control

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem, p. 20-21. CDDH-UE (2010) 17, a patra întâlnire de lucru, 8 decembrie 2010, parag. 14.

[3] *T. Lock*, op. cit., p. 21.

[4] Ibidem.

extern". Astfel, este de esența aderării să se considere că dreptul Uniunii Europene are calitatea de „drept intern" în raport cu normele Convenției, iar examinarea de către CEDO a consecințelor pe care le produc normele „dreptului intern" nu are ca efect afectarea autonomiei ordinii de drept, ci doar identificarea unei pretinse încălcări. Este adevărat că ordinea juridică a Uniunii prezintă caracteristici specifice și nu este o ordine juridică statală. Totuși, în cazul niciunui stat, nu s-a considerat vreodată că un control jurisdicțional extern afectează ordinea juridică a acelui stat sau competențele instanței supreme a acestuia.

Secțiunea a 3-a. Implicarea prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene

§1. Ipoteza implicării prealabile a Curții de Justiție

În cazul în care Uniunea ar fi pârât „principal" în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, există, teoretic, obligația reclamantului de a epuiza căile de recurs interne în cadrul Uniunii. Singurul remediu disponibil în dreptul Uniunii Europene este acțiunea în anulare, prevăzută de art. 263 alin. (4) TFUE. Am arătat în secțiunile precedente faptul că situațiile în care această acțiune poate fi introdusă de particulari sunt limitative, având în vedere prevederile Tratatului și jurisprudența Curții. Totuși, dacă o acțiune în baza art. 263 alin. (4) nu este posibilă (o ipoteză tip *Plaumann* sau *Greenpeace*), introducerea unei cereri în fața CEDO ar fi în continuare posibilă, având în vedere că, în cazul lipsei unor căi de atac, condiția „epuizării" acestora se consideră îndeplinită.

În această situație, începem analiza problemelor privind implicarea prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu următoarea constatare: în cazul în care, datorită condițiilor restrictive de introducere a acțiunilor directe de către indivizi, conform art. 263 alin. (4) TFUE, aceștia nu ar avea dreptul de a contesta un act al Uniunii – spre exemplu un regulament sau directivă – reclamanții vor putea ajunge la Curtea de Justiție a Uniunii Europene fără ca instanța de la Luxemburg să se fi pronunțat în prealabil, UE având calitatea de pârât, nu „co-pârât". Curtea de la Strasbourg se va pronunța asupra pretinsei încălcări cauzate de regulament sau directivă, nu de dreptul primar – care reprezintă un caz distinct. *Sesizăm, prin urmare, că în acest caz Uniunea ar rămâne*

„descoperită" – fără ca instanța sa să se fi pronunțat asupra validității actului. Proiectul de Acord de aderare adoptate de CDDH-UE nu are în vedere această situație.

Implicarea prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene este întrevăzută într-o ipoteză diferită, în strictă conexiune cu calitatea de „co-pârât" a Uniunii. De altfel, proiectul de Acord de aderare elaborat de CDDH-UE are în vedere implicarea prealabilă a Curții de Justiție în cadrul reglementării referitoare la mecanismul „co-pârât"[1].

Ipoteza avută în vedere este următoarea: Statul Membru are calitatea de pârât principal, iar Uniunea are calitatea de „co-pârât". Anterior introducerii acțiunii, reclamantul trebuie să fi epuizat căile de atac interne în dreptul intern al Statului Membru respectiv. Reamintim, criteriul pentru mecanismul „co-pârât" în cazul acesta este ca pretinsa încălcare să ridice o problemă de drept al Uniunii Europene, în special situația în care pretinsa încălcare nu ar fi putut fi evitată decât prin nerespectarea unei obligații din dreptul Uniunii[2]. Astfel, în cursul procedurilor naționale, este evident că această problemă este posibil să fi apărut. Întrebarea este dacă examinarea problemei „dacă pretinsa încălcare nu ar fi putut fi evitată decât prin nerespectarea unei obligații din dreptul Uniunii", în cursul acestei proceduri, ajunge și în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, prin procedura trimiterii prealabile, reglementată de art. 267 TFUE. Statele Membre au obligația, conform art. 267 alin. (3) TFUE, de a se asigura că instanțele împotriva cărora nu există căi de atac formulează cererea preliminară atunci când interpretarea unei norme de drept a Uniunii este necesară pentru soluționarea cauzei. De asemenea, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, o instanță națională nu poate declara un act al Uniunii invalid, fiind obligată să recurgă în acest scop la trimiterea prealabilă[3].

Totuși, nimic nu garantează reclamantului că instanța națională va efectua cererea prealabilă. Instanța națională trebuie să aprecieze, în primul rând, dacă interpretarea dreptului Uniunii sau validitatea actului de drept al Uniunii este *necesară* pentru soluționarea litigiului. De asemenea, însăși Curtea de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut că există situații în care instanța unui Stat Membru nu are obligația de a formula cererea

---

[1] CDDH-UE (2011) 16fin, art. 3, parag. 6, p. 4.

[2] Idem, parag. 1, 2, p. 4.

[3] Cazul nr. 314/85, *Firma Foto-Frost c. Hauptzollamt Lubeck-Ost* [1987], Repertoriul Curții Europene de Justiție 4199.

prealabilă: nerelevanța pentru litigiul respectiv, cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a mai interpretat în trecut actul în cauză și cazul în care interpretarea corectă a dreptului Uniunii este atât de evidentă încât nu lasă nicio marjă de dubiu rezonabil (teoria actului clar)[1].

În consecință, în cazul în care reclamantul parcurge procedura națională în contextul „epuizării căilor de atac interne" nu există garanția faptului că instanța de la Luxemburg va avea oportunitatea să analizeze validitatea sau să interpreteze actul Uniunii contestat de reclamant. Evident, ne aflăm în cazul în care reclamantul contestă în principal actul de implementare și, indirect, actul de drept al Uniunii care reprezintă, în mod potențial, sursa reală a încălcării.

În condițiile în care trimiterea prealabilă reglementată de art. 267 TFUE este la dispoziția instanței, nu la dispoziția părților în proces, există unanimitate de opinii în sensul că această procedură *nu reprezintă o cale de atac internă* în sensul Convenției. Raportul explicativ arată în mod clar că „întrucât părțile în proces pot doar sugera o astfel de trimitere, această procedură nu poate fi considerată un remediu juridic pe care reclamantul trebuie să-l epuizeze înainte de a formula o acțiune în fața Curții"[2].

Prin urmare, ar fi posibil ca, în cazul în care *reclamantul atacă o măsură națională de punere în aplicare a dreptului Uniunii, să ajungă în fața CEDO fără ca validitatea sau interpretarea actului Uniunii în cauză să fi fost judecate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.* Aceasta este ipoteza pe care dorește să o evite mecanismul „implicării prealabile a Curții de Justiție".

§2. Rațiunea mecanismului implicării prealabile

Principalul pericol întrevăzut de ipoteza descrisă mai sus este posibilitatea ca instanța de la Strasbourg să fie pusă în situația de a *identifica locul încălcării:* dreptul Uniunii sau marja de apreciere a Statului Membru, fără ca instanța de la Luxembourg să fi examinat speța. Este cunoscut că în avizul 1/91 Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat că dacă o jurisdicție de control extern ar putea să decidă asupra împărțirii competențelor între Comunitate și Statele membre în ceea ce privește

---

[1] Cazul 281/81, *CILFIT* [1982], Repertoriul Curții Europene de Justiție, 3415.

[2] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 57, p. 20. *T. Lock*, op. cit., p. 24.

chestiunile de drept substanțial al Uniunii, acest lucru ar afecta autonomia ordinii juridice comunitare și a fost determinat ca fiind incompatibil cu dreptul Uniunii[1]. Prin urmare, pericolul nu privește neapărat situația sesizată de Tobias Lock în ceea ce privește mecanismul „co-pârât", și anume posibilitatea ca aplicarea mecanismului să forțeze Curtea de la Strasbourg să determine „care erau obligațiile Statului Membru conform dreptului Uniunii" sau „cine avea obligația de a acționa, Uniunea sau Statul Membru"[2], ci cumularea dintre aceste ipoteze și faptul că instanța de la Luxemburg nu ar fi avut oportunitatea să se pronunțe.

Credem că instituția care a tras semnalul de alarmă cel mai clar în ceea ce privește necesitatea implicării prealabile a Curții de Justiție a Uniunii Europene este Curtea însăși.

Credem că foarte relevante sunt cele expuse de judecătorul Curții Timmermans, în cadrul unei audieri la Parlamentul European, cu privire la necesitatea mecanismului implicării prealabile[3]. Timmermans sesizează că aderarea UE la Convenție generează o dificultate serioasă: menținerea responsabilității și funcției principale a Curții de Justiție a Uniunii de a asigura interpretarea unitară și respectul drepturilor fundamentale. El sesizează că exigența Protocolului nr. 8 ca aderarea să nu afecteze competențele instituțiile vizează, din perspectiva sa, însăși Curtea[4]. De asemenea, Timmermans precizează că, în viziunea sa, nu există decât o singură posibilitate ca instanța de la Luxemburg să își asume în mod real această responsabilitate: trimiterea prealabilă[5]. Deși trimiterea prealabilă este principalul instrument prin care Curtea de Justiție a Uniunii Europene asigură unitatea dreptului Uniunii, aceasta prezintă o dificultate: nu este la dispoziția părților, care nu o pot „forța"[6]. În acest context, judecătorul olandez afirmă clar că „mi se pare dificil de acceptat ca instanța de la Strasbourg să poată condamna Uniunea pentru violarea drepturilor fundamentale, dacă Curtea de la Luxemburg nu a putut ea însăși să se

---

[1] Avizul 1/91, [Acordul privind Spațiul Economic European], [1992] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6099, parag. 34-35.

[2] *T. Lock*, op. cit., p. 20-21.

[3] L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme, Audition organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010, Christiaan Timmermans.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

[6] Ibidem.

exprime în această privință"[1]. În consecință, el propune un mecanism de implicare prealabilă care va fi preluat în negocieri sub numele de „mecanismul Timmermans". În esență, acest mecanism creează dreptul Comisiei de a iniția proceduri în fața CJUE atunci când o acțiune în fața Curții de la Strasbourg presupunea o situație în care Curtea de la Luxemburg nu reușise să se pronunțe ceea ce determina suspendarea temporară a procedurii în fața CEDO[2].

Credem că judecătorul Timmermans nu a vorbit doar în nume propriu, ci a tras un semnal de alarmă cu privire la îngrijorarea cu care întreaga Curte privește posibilitatea aderării fără existența unui mecanism de implicare prealabilă. O dovadă în acest sens este și implicarea șefului de cabinet al Președintelui Vassilios Skouris în negocierea mandatului Comisiei în prima parte a anului 2010. Menținerea interesului constant al Curții pentru reglementarea mecanismului implicării prealabile este demonstrat și de comunicatul comun al Președinților celor două Curți, Costa și Skouris, care au menționat că: „pentru a menține respectarea principiului subsidiarității și într-o astfel de situație, o procedură ar trebui instituită, în legătură cu aderarea UE la Convenție, care să fie flexibilă și care să asigure că CJUE poate realiza un control intern înainte de realizarea controlului extern al Curții Europene a Drepturilor Omului"[3].

Având în vedere aceste aspecte, credem că rațiunea introducerii mecanismului implicării prealabile a Curții de Justiție este reprezentată, din punct de vedere conceptual, de menținerea responsabilității și competenței primare a Curții de Justiție a Uniunii Europene în interpretarea dreptului Uniunii. Din punct de vedere al relațiilor interinstituționale, credem că rațiunea mecanismului rezidă *în punctul de vedere ferm al Curții că o astfel de procedură este necesară.*

Deși Acordul de aderare este negociat între Comisie și statele membre ale Consiliului Europei, controlul Curții asupra procesului de negociere s-a realizat prin transmiterea mesajelor evidențiate mai sus. Astfel, Comisia și Statele Membre UE au devenit conștiente că, *în lipsa unui astfel de mecanism, Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar considera că Acordul de aderare ar fi incompatibil cu dreptul Uniunii*, întrucât ar

---

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

[3] A se vedea Comunicatul Comun al Președinților Costa și Skouris, 17 ianuarie 2011, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/02164A4C-0B63-44C3-80C7-FC594EE16297/0/2011Communication_CEDHCJUE_EN.pdf.

afecta competența unei instituții – Curtea – ceea ce este interzis în mod expres de Protocolul nr. 8. Acest lucru s-ar realiza prin procedura avizului conform pe care Curtea îl pronunță cu privire la compatibilitatea tratatelor internaționale cu dreptul Uniunii, în conformitate cu art. 218 alin. (11) TFUE. Comisia, care este în mod egal interesată de menținerea interpretării unitare de către Curte a dreptului Uniunii, nu ar fi ezitat să solicite acest aviz.

§3. Descrierea mecanismului implicării prealabile propus de Acordul de aderare

Primul proiect de acord de aderare propus spre examinare de CDDH-UE în februarie 2011 conținea o formulare mai fermă a mecanismului implicării prealabile. Astfel, proiectul arăta că anterior deciziei CEDO asupra fondului cauzei, în cazul în care Uniunea este „co-pârât", Curtea de Justiție a Uniunii Europene „are oportunitatea să judece", dacă nu a făcut-o încă, asupra conformității unui act al Uniunii cu privire la drepturile omului[1]. Ipoteza că Uniunea este „co-pârât" este fermă și este reținută și de proiectul de Acord din iulie 2011[2]. Totuși, ultimul proiect de acord nu reține o obligație atât de fermă a CEDO de a nu se pronunța anterior hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene: dispare formula „anterior deciziei Curții Europene a Drepturilor Omului" și se prevede doar că „va fi acordat *suficient timp* Curții de Justiție a Uniunii Europene".

Uniunea Europeană are în vedere elaborarea de reguli interne referitoare la funcționarea și procedura acestui mecanism. Dacă proiectul de Acord din februarie 2011 făcea referire expresă la aceste reguli interne[3], ultima variantă, din iulie 2011, nu le mai menționează. Totuși, este menținută referirea la faptul că instanța de la Luxemburg va judeca cu celeritate, astfel încât procedura să nu fie amânată în mod nerezonabil („*unduly delayed*")[4].

Cu privire la efectele hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene, se remarcă o mică discrepanță dintre proiectul din februarie 2011 și cel din

[1] CDDH-UE (2011) 04, art. 4 alin. (3), p. 6.
[2] CDDH-UE (2011) 16fin, art. 3 alin. (6), p. 4.
[3] CDDH-UE (2011) 04, art. 4 alin. (4), p. 6.
[4] CDDH-UE (2011) 04, art. 4 alin. (4), p. 6. CDDH-UE (2011) 16fin, art. 3 alin. (6), p. 5.

iulie 2011. Astfel, proiectul din februarie menționa că „este înțeles că procedura din fața Curții Europene a Drepturilor Omului ia în considerare procedura din fața Curții de Justiție a Uniunii Europene"[1]. Raportul explicativ menționează că această afirmație are relevanță din punctul de vedere al procedurii, nu al fondului, în sensul că procedura în fața CEDO nu se va relua până părțile și intervenienții nu vor fi avut oportunitatea de a evalua posibilele consecințe ale poziției Curții de Justiție a Uniunii Europene[2]. Această prevedere nu mai apare în ultimul proiect de Acord de aderare, prezentat în iulie 2011, care se rezumă la a afirma scurt că „prevederile prezentului paragraf [mecanismul implicării prealabile] nu afectează competențele Curții [Europene a Drepturilor Omului]"[3]. Este posibil ca modificările să fi avut în vedere îngrijorările exprimate de unele state referitoare la evitarea suspendării procedurii în fața CEDO, astfel încât atât textul Acordului, cât și acordul explicativ, conțin referiri mai puține la obligația Curții de la Strasbourg de a „aștepta" hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene și evaluarea efectelor acesteia.

Remarcăm că atât textul Acordului, cât și raportul explicativ menționează foarte puțin referitor la procedura propriu-zisă a mecanismului implicării prealabile. Acordul prevede doar că „se va acorda suficient timp Curții de Justiție a Uniunii Europene"[4], presupunându-se că va fi sarcina Uniunii ca pe plan intern să elaboreze reguli referitoare la procedura aplicabilă acestui mecanism. Raportul explicativ arată că „se consideră de dorit ca o procedură internă a UE să fie reglementată pentru a asigura faptul că CJUE are oportunitatea să controleze compatibilitatea cu drepturile din Convenție a prevederilor dreptului Uniunii care au declanșat participarea Uniunii în calitate de «co-pârât»"[5]. Doar raportul explicativ mai arată că acest control ar trebui („*should*") să aibă loc înainte ca instanța de la Strasbourg să decidă pe fond[6]. De asemenea, raportul explicativ menține afirmația că examinarea fondului cauzei de către CEDO nu ar trebui să fie reluată („*should not*") înainte ca părțile și intervenienții să examineze consecințele hotărârii CJUE[7]. În ceea ce privește „întârzierea

---

[1] CDDH-UE (2011) 04, art. 4 alin. (5), p. 6.
[2] CDDH-UE (2011) 05, parag. 64, 65, 68, p 12.
[3] CDDH-UE (2011) 16fin, art. 3 alin. (6), p. 5.
[4] Idem, p. 4.
[5] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 58, p. 20.
[6] Ibidem.
[7] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 61, p. 20.

rezonabilă a procedurii", raportul explicativ notează că există deja procedura accelerată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, ceea ce presupune emiterea unei hotărâri într-un termen de 6-8 luni[1].

După cum am observat, principalele aspecte ale procedurii mecanismului implicării prealabile, și mai ales care este partea în proces care poate să declanșeze procedura, rămân a fi stabilite prin „reguli interne la nivelul Uniunii"[2]. Principala problemă care rămâne de dezbătut este dacă aceste reguli interne pot crea competențe suplimentare pentru Curtea de Justiție fără modificarea tratatelor fundamentale.

O altă problemă este legată de faptul că *în domeniul politicii externe și de securitate comune*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă să judece. Astfel, art. 275 alin. (1) TFUE prevede: „Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora". O excepție este reglementată de alin. (2): „Cu toate acestea, Curtea este competentă să controleze respectarea dispozițiilor art. 40 din Tratatul privind Uniunea Europeană și să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la art. 263 al patrulea paragraf din prezentul tratat, privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană". Ce s-ar întâmpla, totuși, în ipoteza în care o acțiune în fața CEDO ar viza o situație supusă alin. (1) al art. 275, care nu s-ar încadra în excepțiile prevăzute la alin. (2)? Curtea de Justiție pur și simplu nu ar avea competența de a se pronunța. Poate fi conferită această competență fără modificarea tratatelor? Cu siguranță nu. Eventual, Uniunea ar avea posibilitatea formulării unei rezerve cu privire la prevederile art. 275.

§4. Efectele implicării prealabile

Proiectul Acordului de aderare elaborat de CDDH-UE conține puține indicii cu privire la efectele hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene care ar putea fi pronunțată în procedura implicării prealabile. Astfel, după cum am arătat mai sus, proiectul prezentat în februarie 2011 menționa că

---

[1] Ibidem.

[2] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16fin, parag. 58, p. 20.

„este înțeles că procedura din fața Curții Europene a Drepturilor Omului ia în considerare procedura din fața Curții de Justiție a Uniunii Europene"[1]. Raportul explicativ menționează că această afirmație are relevanță din punctul de vedere al procedurii, nu al fondului, în sensul că procedura în fața CEDO nu se va relua până părțile și intervenienții nu vor fi avut oportunitatea de a evalua posibilele consecințe ale poziției Curții de Justiție a Uniunii Europene[2]. Această prevedere nu mai apare în ultimul proiect de Acord de aderare, prezentat în iulie 2011, care se rezumă la a afirma scurt că „prevederile prezentului paragraf [mecanismul implicării prealabile] nu afectează competențele Curții [Europene a Drepturilor Omului]"[3].

În mod evident, hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene produce efecte în dreptul Uniunii Europene. Astfel, rezultatul care poate fi așteptat, în cazul în care mecanismul implicării prealabile va fi reprezentat de o acțiune în anulare la dispoziția Comisiei sau Statelor Membre, este anularea actului Uniunii Europene care ar reprezenta sursa potențialei încălcări. Întrebarea este care ar fi implicațiile acestei anulări asupra procedurii în fața CEDO.

În mod cert, hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene nu are cum să fie obligatorie pentru CEDO. Astfel, raportul explicativ al documentului lansat de CDDH-UE în februarie 2011 arată că hotărârea CJUE nu poate avea efect *direct* asupra procedurilor în fața CEDO și nu va afecta jurisdicția acestei instanțe în conformitate cu Convenția[4]. CEDO va examina, în fiecare caz, consecințele care pot rezulta din evaluarea de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a conformității unui act al Uniunii cu drepturile omului.

Raportul explicativ din februarie 2011 vorbește însă de un efect *indirect* care ar putea exista în cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar anula un act al Uniunii. Aceste efecte ar depinde și de dreptul intern al statului care este pârâtul principal[5]. Dacă dreptul intern al acestui stat – în mod autonom – prevede reluarea procedurii din dreptul intern al acelui stat și dacă încălcarea este remediată pe deplin, este posibil ca instanța de la Strasbourg să considere că reclamantul își pierde

---

[1] CDDH-UE (2011) 04, art. 4 alin. (5), p. 6.
[2] CDDH-UE (2011) 05, parag. 64, 65, 68, p 12.
[3] CDDH-UE (2011) 16fin, art. 3 alin. (6), p. 5.
[4] CDDH-UE (2011) 05, parag. 64, p. 12.
[5] Idem, parag. 65, p. 12.

calitatea de victimă, în conformitate cu art. 34 din Convenție[1]. Decizia va aparține în totalitate Curții de la Strasbourg. Dacă dreptul intern al statului respectiv nu prevede posibilitatea redeschiderii procedurii, raportul explicativ din februarie 2011 precizează că Uniunea Europeană, în calitate de „co-pârât", ar fi în situația de a formula o declarație unilaterală prin care ar recunoaște pretinsa violare. În baza acesteia, CEDO ar putea să decidă radierea de pe rol a cazului, dacă va considera că declarația oferă o bază suficientă ca respectul pentru drepturile omului să nu impună continuarea examinării cazului[2].

În cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene determină că actul Uniunii este valabil, în sensul de a nu încălca drepturile omului, CEDO va proceda la judecarea cazului. *Nu excludem posibilitatea identificării unei încălcări, ceea ce ar duce în mod expres la jurisprudență divergentă între cele două Curți. Uniunea, fiind parte la Convenție, va trebui să se conformeze hotărârii Curții de la Strasbourg, ceea ce va determina și un mecanism pentru schimbarea, pe viitor, a jurisprudenței Curții de la Luxemburg.*

Această examinare detaliată *nu* este reluată în raportul explicativ al documentului final, prezentat în iulie 2011, dar considerăm că aprecierile rămân valabile. Raportul se limitează la a preciza că implicarea prealabilă a Curții de Justiție a Uniunii Europene nu afectează competențele și jurisdicția Curții și că evaluarea Curții de Justiție a Uniunii Europene nu obligă CEDO[3].

Apreciem că argumentația din raportul explicativ din februarie 2011 este corectă. În conformitate cu art. 34 din Convenție, numai persoanele care pretind calitatea de victimă a unei violări a Convenției pot introduce cereri. În timpul procedurii în fața Curții, reclamantul pierde calitatea de victimă în cazul în care violarea este îndepărtată. Situația este mai complexă în cazul Curții Europene de Justiție, deoarece declararea actului Uniunii ca nul nu afectează în mod automat deciziile instanțelor interne, care pot fi considerate autoritate de lucru judecat. O paralelă se poate realiza, în acest context, între situația Uniunii în calitate de „co-pârât" și situația în care o prevedere din dreptul intern ar fi fost abrogată, după ce reclamantul a suferit încălcarea ca urmare a acelei prevederi[4]. În acest

---

[1] Idem, parag. 66, p. 12.
[2] Ibidem.
[3] Raportul explicativ, CDDH-UE (2011) 16 fin, parag. 59, p. 20.
[4] *T. Lock*, op. cit., p. 35.

sens, Comisia Europeană a Drepturilor Omului a decis că reclamantul își pierde calitatea de victimă nu pentru motivul că legislația a fost abrogată, ci pentru că hotărârile judecătorești care au „cauzat" încălcarea au fost de asemenea casate[1]. Din această perspectivă, dacă autoritățile naționale nu adoptă o poziție în ceea ce privește îndepărtarea consecințelor prejudiciabile ale legislației care a pus în aplicare actul Uniunii declarat nul, procedura în fața CEDO va continua și se poate ajunge la condamnare[2].

§5. Problema modificării tratatelor fundamentale

Una dintre principalele teme dezbătute în cadrul negocierii mandatului Comisiei a fost dacă crearea unui mecanism de tipul „Timmermans", care să permită implicarea prealabilă a Curții de Justiție, poate fi realizată printr-un act de drept secundar și nu prin modificarea Tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. Problema este reală și presupune ca, anterior discutării posibilei baze juridice pentru mecanism, să examinăm posibilele alternative cu privire la „arhitectura" acestei proceduri.

Într-un document de lucru, Comisia argumentează că această procedură urmează a fi similară celei reglementate în cazul trimiterii prealabile[3]. Comisia susține că procedura urmează a fi cuprinsă în Decizia Consiliului care va aproba Tratatul – deci într-un act de drept secundar[4]. Comisia susține că baza juridică din Tratat a unei astfel de proceduri ar fi art. 19 TUE, în conformitate cu care Curtea de Justiție asigură „respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea Tratatelor". Articolul 19 nu prevede procedura exactă, dar prevede rolul general al Curții[5], motiv pentru o procedură referitoare la implicarea prealabilă a CJUE anterior hotărârii CEDO ar fi în conformitate cu Tratatele.

Opinii contrare ar putea fi afirmate, în sensul că art. 19, deși prevede la alin. (1) funcțiile generale ale Curții, menționează la alin. (3) și

---

[1] Cazul *Sert c. Turcia*, cererea nr. 17598/90, decizia din 1 aprilie 1992.

[2] *T. Lock*, op. cit., p. 35.

[3] Document de lucru al Comisiei Europene, DS 1931/10, parag. 5; *T. Lock*, op. cit., p. 29.

[4] Document de lucru al Comisiei Europene, DS 1931/10, parag. 10; *T. Lock*, op. cit., p. 29.

[5] Document de lucru al Comisiei Europene, DS 1931/10, parag. 12; *Tobias Lock*, loc. cit., p. 29.

competența materială a acesteia[1]. Or, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, fiind în esență o instanță stabilită printr-un tratat, funcționează în temeiul principiului atribuirii de competențe, care este „traducerea" în dreptul Uniunii a principiului aplicabil în dreptul internațional al caracterului facultativ al jurisdicției: cu alte cuvinte, instanța este competentă numai dacă *tratatul* îi conferă competență.

Cea mai discutată și plauzibilă soluție este ca, fiind îndeplinite condițiile ca Uniunea să fie „co-pârât" într-o cauză în fața CEDO declarată admisibilă, asupra căreia Curtea de la Luxemburg nu s-a pronunțat, *Comisia* să fie instituția care să declanșeze procedura[2]. În discuții s-a avut în vedere și posibilitatea ca, alături de comisie, un Stat Membru să poată declanșa procedura. Observăm că nu poate fi utilizată baza competenței Curții reglementată de art. 267 TFUE – trimiterea prealabilă – deoarece singurul inițiator al procedurii în acest caz este o instanță națională („în cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru"). În consecință, pentru a permite Comisiei să inițieze o *trimitere preliminară,* s-ar putea argumenta că este necesară modificarea Tratatelor.

Am observat că obiectul implicării preliminare a Curții de Justiție a Uniunii Europene este aprecierea *validității* unui act al Uniunii. În acest caz, ar putea fi utilizată procedura acțiunii în anulare, prevăzută de art. 263 TFUE, Comisia (și Statele Membre) având calitatea de „reclamanți privilegiați", conform alin. (2). Principala problemă întâmpinată este reprezentată de prevederea art. 263 alin. (6) TFUE, în conformitate cu care acțiunile trebuie formulate „în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv." În cazul Comisiei, publicarea actului este momentul relevant. În mod cert, în cazul implicării prealabile, având în vedere că reclamantul a epuizat deja

---

[1] Alin. (3) prevede: „Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele: (a) cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție ori de persoane fizice sau juridice; (b) cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții; (c) în celelalte cazuri prevăzute în tratate."

[2] L'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des Droits de l'homme, Audition organisée par la Commission des affaires constitutionnelles, Bruxelles, 18 mars 2010, Christiaan Timmermans. *T. Lock*, op. cit., p. 29 .

căile de recurs interne în Statul Membru pârât, *acest termen a fost depășit*. Jurisprudența Curții arată că acest termen se aplică și în cererile prealabile care privesc validitatea unui act. Astfel, în cazul *Textilwerke Deggendorf,* acțiunea privea o decizie a Comisiei adresată Germaniei privind ajutorul de stat acordat societății reclamante. Curtea de Justiție a reținut că o decizie care nu a fost atacată în conformitate cu art. 263 în termenul de două luni devine definitivă, pentru rațiuni de siguranță juridică[1].

Autorul Tobias Lock arată că acest raționament nu se aplică în cazul actelor cu aplicare generală, întrucât actele legislative sunt opozabile *erga omnes* și sunt emise pentru o durată nelimitată. De asemenea, Lock arată că jurisprudența recentă confirmă posibilitatea contestării prin procedura trimiterii prealabile, în cazurile în care reclamantul nu ar fi avut calitate procesuală activă în conformitate cu art. 263 alin. (4)[2], chiar dacă termenul de două luni ar fi depășit, trăgând concluzia că „termenul prevăzut de articolul 263 alin. (6) este aplicabil doar acțiunilor individuale împotriva deciziilor sau regulamentelor, nu tuturor actelor Uniunii", motiv pentru care „introducerea unei proceduri de control al actelor legislative ar fi posibilă în baza tratatelor existente"[3].

Apreciem că argumentul este eronat. În primul rând, autorul demonstrează că termenul prevăzut pentru *acțiunea în anulare* nu ar fi aplicabil, în unele situații, în cazul *trimiterii preliminare*. Afirmația este corectă, însă am arătat mai sus că nu este posibil ca procedura implicării prealabile a CJUE să fie declanșată de *Comisie* printr-o *trimitere prealabilă*, deoarece singurul titular al acțiunii prealabile este o instanță națională (deci, pentru a permite Comisiei să formuleze o trimitere prealabilă, este necesară modificarea tratatelor). Comisia poate contesta valabilitatea unui act *numai prin acțiunea în anulare* prevăzută de art. 263 TFUE. În cazurile citate, Curtea a permis contestarea valabilității unor acte în cadrul trimiterii prealabile pentru că *reclamanții neprivilegiați nu aveau locus standi* în cazul unei acțiuni în anulare. Această problemă nu se pune în cazul Comisiei sau Statelor Membre. În consecință, considerăm că o argumentație care ar susține că termenul de două luni nu ar fi aplicabil în

---

[1] Cazul C-188/92, *Textilwerke Deggendorf* [1994] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-833.

[2] Cazul C-241/95, *Accirngton Beef* [1996] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6699. Cazurile reunite C-346/03 și 529/03, *Atzeni și alții* [2006] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-1875.

[3] *T. Lock*, op. cit., p. 32-33.

cazul unei acțiuni *în anulare introduse de Comisie*, indiferent de tipul actului, nu ar putea fi acceptată.

Precizăm, de asemenea, că acțiunea în anulare poate avea ca efect doar declararea actului ca invalid (analiza validității), în timp ce trimiterea prealabilă poate avea ca obiect și *interpretarea* unui act al Uniunii Europene. Din această perspectivă, o acțiune a Comisiei, în baza tratatelor existente, nu ar putea avea ca obiect principal interpretarea unui act (pentru a determina o interpretare conformă drepturilor omului), ci doar contestarea validității.

Deși din analiza de mai sus ar rezulta că pentru reglementarea unei acțiuni a Comisiei prin care să fie „implicată prealabil" Curtea de Justiție, anterior unei hotărâri a CEDO, ar fi necesară modificarea tratatelor sau cel puțin „să se adauge la tratate", considerăm că o astfel de modificare nu va avea loc, pentru două argumente principale.

În primul rând, Curtea a recunoscut deja posibilitatea ca noi competențe să îi fie atribuite prin tratate internaționale încheiate între Uniune și terțe state. Astfel, în Avizul 1/91[1], Curtea a declarat că incompatibilitatea trimiterii prealabile a Curții AELS se datora caracterului facultativ al hotărârii Curții de la Luxemburg (cu alte cuvinte, dacă hotărârea ar fi fost obligatorie, competența ar fi fost permisă). În Avizul 1/92 posibilitatea a fost recunoscută expres, în prezent, Curtea pronunțând hotărâri cu relevanță pentru Spațiul Economic European[2]. De asemenea, prin Avizul 1/00[3], s-a prevăzut că un acord internațional poate crea competențe pentru Curte, cu condiția să nu afecteze natura esențială a funcțiilor acesteia.

În cazul aderării UE la Convenție, Acordul de aderare nu *creează* o competență pentru Curte, ci doar acordă posibilitatea ca reguli interne ale Uniunii să creeze această competență. Prin urmare, situația este diferită față de Spațiul Economic European sau Spațiul Comun European de Aviație. Totuși, nu excludem ca instanța de la Luxemburg să interpreteze că art. 3 alin. (6) din Acordul de aderare (în forma prezentată de CDDH-UE) reprezintă o bază juridică suficientă.

---

[1] Avizul 1/91, [Acordul privind Spațiul Economic European], [1992] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-6099.

[2] Avizul 1/92 [Acordul privind Spațiul Economic European], [1993] Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-2838.

[3] Avizul 1/00, [Acordul privind Spațiul european comun de aviație] [2002], Repertoriul Curții Europene de Justiție, I-3498.

Totuși, unele probleme ar fi reprezentate de faptul că, *de lege lata*, Curtea de Justiție nu are competență pentru actele adoptate în cadrul politicii externe și de securitate comună în conformitate cu art. 275 TFUE. Apreciem că printr-un acord internațional sau prin reguli interne nu s-ar putea crea competență în aceste domenii, în condițiile în care Tratatul a intenționat în mod expres excluderea acesteia, fără a afecta „natura esențială a funcțiilor Curții". Problema ar putea fi surmontată, eventual, prin formularea unei rezerve de către Uniune.

În al doilea rând, considerăm că argumentul principal este legat de faptul că „arbitrul" final cu privire la dilema dacă mecanismul implicării prealabile poate fi introdus fără modificarea Tratatelor este însăși Curtea. Atât timp cât, în urma mesajelor din partea judecătorilor (mesajul judecătorului olandez Timmermans, mesajul comun al președinților Costa și Skouris) a rezultat că acest mecanism este *în interesul Curții*, este puțin probabil ca însăși Curtea să-l declare incompatibil cu tratatele. Astfel, dacă se apreciază că baza juridică este în Acordul de aderare (noi considerăm că nu este așa, dar interpretarea prevederilor Acordului poate fi extensivă), Curtea va analiza compatibilitatea Acordului cu dreptul Uniunii în conformitate cu prevederile art. 218 alin. (11) TFUE. Dacă se va aprecia că baza juridică a competenței Curții va fi *Decizia privind aprobarea Acordului* sau *un alt act intern de drept secundar*, validitatea acestuia poate fi contestată de Statele Membre, Consiliu sau Comisie (ultima, puțin probabil) tot în fața Curții, printr-o acțiune în anulare conform art. 263 TFUE.

Concluzionând cu privire la baza juridică a mecanismului, atât timp cât acesta este în interesul Curții, este puțin probabil ca însăși Curtea să decidă anularea acestui mecanism pentru motivul că baza juridică nu ar fi corespunzătoare.

BCU IAȘI

Concluzii

Am arătat în cele de mai sus că aderarea Uniunii Europene la Convenție ridică probleme din cele mai serioase, în formularea Curții de Justiție a Uniunii Europene „probleme fundamentale de o semnificație constituțională"[1].

Aderarea presupune o operațiune dificilă – ciocnirea și integrarea a două sisteme de drept conceptual diferite: sistemul Convenției, care este un sistem de *control exterior* al statelor, conceput astfel încât *acțiunea individuală* să reprezinte elementul central, și sistemul Uniunii Europene, care este definit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ca un sistem *autonom*, integrat ordinii juridice a Statelor Membre (nu exterior), în care elementul de bază nu este acțiunea directă în fața Curții de Justiție a Uniunii, ci dialogul dintre Curte și instanțele naționale prin intermediul *trimiterii prealabile.* Sistemul CEDO poate prezenta avantajul unei interacțiuni directe Curte – cetățean, însă, în funcție de gestionarea încărcăturii instanței, se poate ajunge la o durată importantă a procedurilor. Sistemul dreptului Uniunii Europene presupune o delegare a responsabilităților către instanțele naționale, Curtea de Justiție a Uniunii Europene judecând doar acele chestiuni care îi sunt referite de instanțele naționale – interpretarea fiind obligatorie pentru toate instanțele. Lipsa interacțiunii directe cetățean – Curte, reflectată și în condițiile restrictive pentru acțiunile directe, poate fi compensată printr-o celeritate sporită a procedurilor. Sistemul Curții de la Strasbourg presupune asumarea rolului principal al Curții, în timp ce Uniunea Europeană are, printre principiile fundamentale, principiul subsidiarității.

Aderarea Uniunii la Convenție ar presupune și la nivel conceptual preluarea de către Uniunea Europeană a unor trăsături ale sistemului Curții de la Strasbourg. Spre exemplu, condițiile restrictive ale acțiunilor directe ar putea fi considerate încălcări ale art. 6 din Convenție (eventual, în lipsa unei rezerve din partea Uniunii), ceea ce ar determina, în timp, diminuarea rolului central al trimiterii prealabile. Curtea de Justiție a

[1] Avizul 2/94 [1996] Repertoriul Curții Europene de Justiție I-1759.

Uniunii Europene nu ar mai fi „vârful piramidei" normative, așa cum a avut tendința de a se afirma în cursul unei îndelungi jurisprudențe, ci va fi supusă în mod obligatoriu unui control exterior.

Această posibilitate de „integrare" a Uniunii în sistemul Convenției a generat reacții.

În primul rând, acestea s-au manifestat prin impunerea condițiilor reglementate de Protocolul nr. 8, cele mai importante dintre acestea fiind neafectarea caracterului autonom al dreptului Uniunii și neafectarea competenței Curții de Justiție a Uniunii Europene de a fi unica instanță care interpretează dreptul Uniunii. Aceste condiții conținute în dreptul primar au fost completate prin poziții ferme exprimate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene: luarea de cuvânt a judecătorului Timmermans în Parlamentul European, comunicatul comun al Președinților Costa și Skouris și participarea șefului de cabinet al Președintelui Skouris la lucrările grupului de lucru care a elaborat mandatul de negociere al Comisiei au reprezentat dovezi incontestabile ale interesului crescut al instanței de la Luxemburg cu privire la potențialul rezultat final al negocierilor privind aderarea. Influența pozițiilor Curții a rezultat și din competențele acesteia, cea mai importantă fiind posibilitatea emiterii unui aviz negativ în conformitate cu art. 218 alin. (11) TFUE cu privire la compatibilitatea Acordului de aderare cu tratatele fundamentale.

Presiunile generate de Protocolul nr. 8 și pozițiile instituțiilor Uniunii: Comisia și Curtea, care doreau afectarea într-o măsură cât mai mică a situației lor actuale, au generat introducerea în proiectul de Acord privind aderarea UE la Convenție a două elemente specifice, nemaiîntâlnite în sistemul Convenției până în prezent, menite să acomodeze situația cu totul deosebită a Uniunii: mecanismul „co-pârât" și mecanismul implicării prealabile a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceste mecanisme răspund în mod echitabil necesității conservării autonomiei ordinii juridice a Uniunii, în raport cu conservarea particularităților sistemului CEDO. Singura deficiență pe care am remarcat-o privește caracterul *facultativ* al mecanismului co-pârât, care permite Uniunii sau Statelor Membre să refuze să participe ca parte la un caz în care încălcarea le-ar fi imputabilă, pentru motivul că originea acesteia se află într-un act juridic pentru care Uniunea, respectiv Statele răspund (chiar dacă implementarea este în sarcina altui subiect de drept).

În al doilea rând, reacția s-a manifestat într-un mod mult mai subtil, la nivel politic, în cadrul procesului de reformă a CEDO. Președinția britanică a Consiliului Europei, din prima parte a anului 2012, a organizat

o conferinţă de nivel înalt privind viitorul CEDO la Brighton, între 19 şi 20 aprilie 2012. Marea Britanie a propus adoptarea unei declaraţii, al cărei proiect a fost circulat pentru prima dată în februarie 2012[1]. Proiectul a propus modificări esenţiale ale sistemului Convenţiei, printre care diminuarea substanţială a dreptului la recurs individual şi consacrarea expresă a principiului subsidiarităţii. Proiectul a propus transformarea Curţii într-o instanţă tip „*pick and choose*". Un element esenţial a fost şi introducerea unui nou criteriu de admisibilitate: o plângere ar fi inadmisibilă dacă este aceeaşi, în substanţă, cu o plângere examinată de o instanţă naţională cu luarea în considerare a drepturilor garantate de Convenţie. Excepţiile ar cuprinde doar situaţiile în care instanţa naţională a greşit în mod manifest în interpretarea sau aplicarea Convenţiei sau situaţia în care plângerea ridică o problemă serioasă privind interpretarea şi aplicarea Convenţiei. Propunerea ar limita, pe de o parte, examinarea de către Curte a cererilor individuale, conferind o marjă de discreţie instanţelor naţionale şi ar conferi, pe de altă parte, Curţii aprecierea discreţionară a erorii manifeste din partea instanţelor naţionale.

Deşi nu se poate stabili concret o legătură directă între aderarea UE la Convenţie şi propunerile de reformă sugerate de Marea Britanie în proiectul Declaraţiei de la Brighton, ne punem întrebările: i) nu ar fi în avantajul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, cunoscută fiind reticenţa acesteia faţă de controlul exterior, ca instanţa de la Strasbourg să nu poată judeca cererile care au fost deja judecate de o instanţă internă (cu excepţia erorii manifeste)? ii) cum ar fi coroborat noul criteriu de inadmisibilitate cu implicarea prealabilă a Curţii de Justiţie a Uniunii Europene? iii) de ce sunt propuse pentru CEDO unele trăsături pe care le deţine Curtea de Justiţie a Uniunii Europene: subsidiaritatea şi conferirea rolului esenţial către instanţele naţionale?

Subsidiaritatea şi limitarea recursurilor individuale nu au fost niciodată trăsături ale CEDO. Nu excludem posibilitatea ca aceste propuneri să fie, cu totul indirect, reacţii faţă de presiunile generate asupra Uniunii Europene de aderarea la Convenţie.

---

[1] Surse publice cu privire la Proiectul Declaraţiei de la Brighton: http://www.guardian.co.uk/law/interactive/2012/feb/28/echr-reform-uk-draft – care publică textul complet al proiectului de declaraţie. Unele surse susţin, de asemenea, că proiectul ar fi o reacţie a Marii Britanii în raport cu recente condamnări din partea CEDO.

Versiunea finală a Declarației de la Brighton a reflectat opoziția statelor față de propunerile britanice. Deși nu a fost reținută ideea transformării Curții într-o instanță tip „*pick and choose*", principiul subsidiarității a rămas menționat în preambul. De asemenea, chiar dacă nu s-a propus formal noul criteriu de admisibilitate, esența acestuia a rămas: în conformitate cu parag. 15 d), Conferința apreciază că, în înțelesul art. 35 (3) a), o plângere ar trebui considerată nefondată dacă a fost examinată corespunzător de o instanță națională care aplică drepturile garantate de Convenție, în lumina jurisprudenței Curții și a marjei de apreciere corespunzătoare, cu excepția cazului când Curtea consideră că aplicarea de către instanța națională ridică o problemă serioasă de interpretare a Convenției.

În opinia noastră, această afirmație a Conferinței nu face decât să întărească teoria protecției echivalente din jurisprudența „*Bosphorus*" și să o extindă către orice instanță națională.

Proiectul Acordului de aderare a fost prezentat în forma finală în iulie 2011. Cu toate acestea, putem afirma că procesul de aderare, la momentul actual, este blocat. Blocajul este în interiorul Uniunii Europene, nu în relația dintre Uniune și statele membre ale Consiliului Europei care nu sunt membre ale Uniunii. Practic, Statele Membre sunt nemulțumite de rezultatul pe care Comisia l-a obținut în negocieri. Apreciem că trei sunt problemele de fond care au putut genera reacția statelor membre (fără a analiza considerațiile politice ale acestei poziționări):

Un prim motiv ar fi caracterul *facultativ* al mecanismului co-pârât. Apreciem că acest element este esențial. Majoritatea normelor dreptului Uniunii Europene sunt puse în aplicare prin acțiunile Statelor Membre. În aceste condiții, cea mai uzuală situație este ca un stat să fie pârâtul principal. Dacă Uniunea nu poate fi obligată să devină „co-pârât", aderarea este vidată de caracterul său constrângător. Teoretic, refuzul de a deveni „co-pârât" are ca efect inopozabilitatea hotărârii și imposibilitatea remedierii deficienței. Practic, calitatea Uniunii de parte la Convenție este lipsită de o trăsătură esențială: posibilitatea de a determina respectarea prevederilor acesteia. Precizăm că aceste considerații sunt în mod egal valabile pentru posibilul refuz al Statelor Membre de a deveni co-pârât.

Un al doilea motiv este neluarea în considerare de către Acordul de aderare a lipsei competenței Curții de Justiție în domeniul politicii externe și de securitate comune, în conformitate cu prevederile art. 275 alin. (1), sub rezerva excepțiilor de la alin. (2). În afara problemelor care pot rezulta din imposibilitatea implicării prealabile a Curții de Justiție în lipsa

modificării tratatelor, semnalăm că Uniunea ar putea fi, teoretic, condamnată pentru simpla lipsă a unui remediu.

Un al treilea motiv este că, în cazul mecanismului „co-pârât" și în special în cazul mecanismului implicării prealabile a Curții de Justiție a Uniunii Europene, proiectul de Acord doar creează posibilitatea funcționării acestor mecanisme, lăsând reglementarea aspectelor detaliate ale acestora la nivelul *regulilor interne ale Uniunii Europene*. Este foarte posibil ca Statele Membre să privească cele două categorii de reguli, Acordul și regulile interne, ca pe un pachet. Prin urmare Statele nu își vor exprima acordul cu privire la instrumentul juridic de aderare a Uniunii la Convenție în lipsa convenirii regulilor interne.

Rămâne de văzut care va fi rezultatul final al negocierilor și care va fi orizontul de timp în care aderarea se va finaliza. În mod cert, consecințele de importanță „constituțională" vor exista. Nu excludem ca în unele privințe, cum ar fi situația acțiunilor directe, la scurt timp după aderare Uniunea să fie nevoită să declanșeze o nouă reformă amplă a Tratatelor fundamentale, prin care să fie reevaluat în mod esențial sistemul jurisdicțional al Curții de Justiție a Uniunii Europene. Rămâne de văzut, în același timp, cum va progresa reforma CEDO și dacă aceasta va „prelua" unele dintre trăsăturile sistemului dreptului Uniunii Europene.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie selectivă

Biernat Ewa, The Locus Standi of Private Applicants under Article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community, Jean Monnet Working Paper 12/03, NYU School of Law

Bultrini A., La responsabilité des Etats membres de l'Union Européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire, 2002, RTDH

Chalmers Damian, Hadjiemmanuil Christos, Monti Giorgio, Tomkins Adam, European Union Law, Cambridge University Press, 2008

Chalmers Damian, Monti Giorgio, European Union Law. Updating Supplement, Cambridge University Press, 2008

Clapham A., A Human Rights Policy for the European Community, 10, YBEL (1990)

Costello Catherine, The Bosphorus Ruling of the European Court for Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe, Human Rights Law Review (2006) no. 6 (1)

Craig Paul, de Burca Grainne, EU Law, Text, Cases and Materials, Oxford University Press, Fourth Edition, 2008

Craig Paul, Legality, Standing and Substantial Review in Community Law, 14, Oxford Journal of Legal Studies, 1994

Cryssochoou D., Theorizing European Integration, Sage, 2001

de Burca Grainne, The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights (2001), European Law Review

Gaja G., New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law (1990)

Groussot Xavier, Lock Tobias, Pech Laurent, EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Agreement of 14 October 2011, European Issues, no. 218, 7 November 2011, Policy Paper, Foundation Robert Schuman

Hoffmeister F., Case note on Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Ireland, 2 AJIL 2006

Kuhnert Kathrin, Bosphorus – Double standards in European human rights protection, Utrecht Law Review, Vol. 2, Issue 2 (December 2006)

Lemmens P., The Relationship between the Charter of Fundamental Rights and the ECHR, Maastricht Journal of European and Comparative Law, no. 8 (2001)

Liisberg Jonas Bering, Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Commnity Law, Jean Monnet Working Paper 4/01

Lock Tobias, Walking on a tightrope: the draft accession agreement and the autonomy of the EU legal order, Law and Governance in Europe Working Paper Series, 12/2011, Centre for Law and Governance in Europe, London

Lodge J., The European Community and the Challenge of the Future, Pinter, 1993, p. XIX

Martinico Giuseppe, Pollicino Oreste (Ed.), The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective, Europa Law Publishing, 2010

Miller Vaughne, Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights, Research Paper 00/32, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library

Ovey Clare, White Robin, The European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2002

Piris Jean-Claude, The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis, Cambridge University Press, 2010

Sudre Frédéric, Droit international et européen des droits de l'homme, PUF, 2002

Weiler J.H., Kocjan Martina, The Law of the European Union. Principles of Constitutional Law: the Protection of Human Rights. Teaching Material, Jean Monnet Center, New York University School of Law. Academy of European Law, Florence, 2004/2005

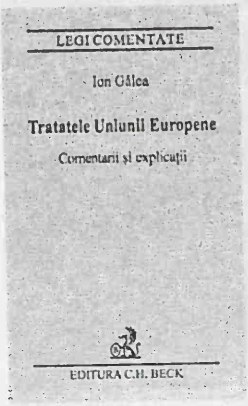
Weiler J.H., Lockhart N.J.S., Taking Rights Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence, Common Market Law Review, no. 32 (1995)

Weiler J.H., The Community System: the Dual Character of Supranationalism (1981) YBEL.

Tratatele Uniunii Europene

Comentarii și explicații

Ion Gâlea



576 pag., 119 lei
ISBN 978-973-115-991-1

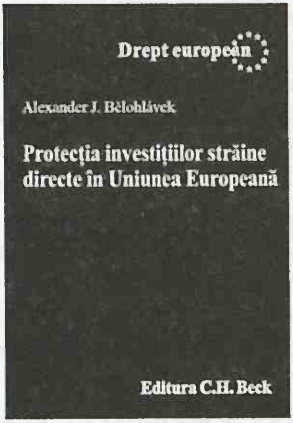
Fundamentul juridic al Uniunii Europene este reprezentat de două tratate: **Tratatul privind Uniunea Europeană** și **Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene**. Denumirea mult mai cunoscută, „Tratatul de la Lisabona" reprezintă, din punct de vedere juridic, un „tratat de modificare" a instrumentelor juridice anterioare – un compromis între necesitatea unei reforme, pe de o parte, și nevoia de a păstra simbolistica și nivelul declarativ al ambițiilor la un nivel cât mai scăzut.

Tratatul de la Lisabona aduce cele mai importante modificări în structura Uniunii Europene după Maastricht, printr-o modalitate „cuminte" din punctul de vedere al imaginii, dar sigură din punct de vedere juridic. De asemenea, flexibilitatea introdusă de Tratat, prin clauzele pasarele (prevăzute și în Tratatul constituțional) și prin clauza de revizuire simplificată, reprezintă un pas înainte deosebit de important, care dă posibilitatea ajustării cadrului constituțional al Uniunii în mod rapid și eficient, în funcție de evoluții punctuale, cu respectarea garanțiilor de „menținere a suveranității" statelor membre.

BCU IASI - UNIVERSITY LIBRARY

Protecția investițiilor străine directe în Uniunea Europeană

Alexander J. Bělohlávek



408 pag., 199 lei
ISBN 978-973-115-972-0

Protecția investițiilor străine directe a devenit un fenomen îndeosebi la cumpăna mileniilor. Statele membre ale Uniunii Europene sunt legate printr-o serie de acorduri bilaterale de sprijin și protecție reciprocă a investițiilor, încheiate fie între două state membre (numite acorduri intracomunitare), fie între un stat membru și unul care nu este membru UE (numite acorduri extracomunitare). Schimbări importante aduce Tratatul de la Lisabona care încredințează investițiile străine directe exclusiv autorității Uniunii.

Această carte, traducere din limba cehă, abordează problematica investițiilor străine directe în UE atât din perspectiva dreptului internațional, căruia protecția investițiilor îi aparține de drept prin rădăcinile sale, cât și prin prisma instituțiilor de drept privat care se promovează în mod necesar în acest sistem al protecției investițiilor.

Se adresează, înainte de toate, practicienilor dreptului și economiștilor, oriunde este vorba despre investiții care depășesc frontierele unui stat. Lucrarea își va găsi cititori și în domeniul financiar, bancar, asigurări, dar și în sectorul de stat, pentru care prezintă, ca element indispensabil, riscul litigiilor îndreptate împotriva statului. De asemenea, cartea va avea căutare și în rândul studenților facultăților de drept, institutelor de studii economice și economico-administrative.

BOLYAI LIBRARY UNIVERSITY LIBRARY

Dreptul procesual al Uniunii Europene

Oana-Măriuca Petrescu

504 pag., 49,90 lei
ISBN 978-973-115-908-9

Lucrarea de față se dorește a fi o continuare și, în același timp, o dezvoltare a **dreptului procesual al Uniunii Europene**, analizat în cadrul monografiei *„Procedura aplicabilă în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene"*, cu atât mai mult cu cât noile realități juridice, politice, sociale și economice, determinate, în special, de intrarea în vigoare a **Tratatului de la Lisabona**, la 1 decembrie 2009, impun cunoașterea fenomenului european atât din perspectivă instituțională, cât mai ales jurisdicțională.

Așadar, rațiunea redactării lucrării de față constă în faptul că, până în prezent, în literatura de specialitate din România această temă nu a fost analizată autonom, ci numai incidental, în contextul prezentării și analizării instituțiilor Uniunii Europene.

Ne exprimăm convingerea că prezenta lucrare, prin conținutul său, va reprezenta un instrument util și necesar pentru cunoașterea și înțelegerea cât mai bine de către teoreticieni, studenți, masteranzi, precum și de către practicienii în domeniu, indiferent că sunt judecători, procurori, avocați sau funcționari publici ce își desfășoară activitatea în cadrul administrației publice centrale și locale, a sistemului jurisdicțional al Uniunii Europene, dar mai ales a regulilor de procedură care guvernează orice proces *pendinte* în fața instanțelor de judecată ale Uniunii, indiferent de domeniu (**civil, comercial, administrativ** etc.).

Talon de comandă

Titlu / Autor	Exemplare

CORESPONDENȚĂ RĂSPUNS C.R. SE TAXEAZĂ LA DESTINAȚIE

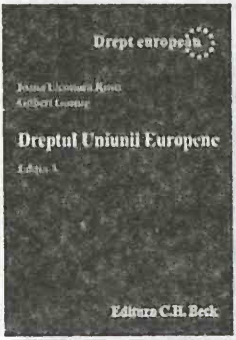
DESTINATAR

Editura C. H. Beck - București, O.P. 83, C.P. 90
Tel.: +40 21 410.08.47; fax: +40 21 410.08.48
E-mail: comenzi@beck.ro
Cont: RO06RZBR 0000 0600 03338540 Raiffeisen Bank, Ag. Sebastian
Cont: RO82FNNB001201052424RO02 Credit EuropeBank (Rom) - Suc. Doamnei
Cont: RO08TREZ7005069XXX002640 ATCP Bucuresti

C.H. Beck

Dreptul Uniunii Europene

Ioana Eleonora Rusu, Gilbert Gornig



432 pag., 54,90 lei
ISBN 978-973-115-662-0

Lucrarea „Dreptul Uniunii Europene", aflată la a 3-a ediție, prezintă, într-o abordare concisă, instituțiile, principiile și mecanismele de funcționare a sistemului juridic instituit prin Tratatul asupra Comunității Europene și prin Tratatul privind Uniunea Europeană. Volumul, revăzut și adus la zi, cuprinde o analiză riguroasă a dreptului comunitar primar, a jurisprudenței Curții de Justiție, dar și a legislației comunitare secundare, precum și a ultimelor evoluții din materia dreptului comunitar, **inclusiv o sinteză a principalelor elemente de noutate introduse prin Tratatul de la Lisabona.**

Cartea este un instrument util adresat studenților și practicienilor din domeniul juridic care doresc să își însușească un set de cunoștințe fundamentale, indispensabile pentru înțelegerea acestui domeniu complex al dreptului.

EXPEDITOR

Nume persoană de contact: _____ *Banca:* _____

Firmă: _____ *Cont:* _____

Strada: _____ *CUI/CNP:* _____

Nr.: _____ *Bl.:* _____ *Sc.:* _____ *Ap.:* _____ *Nr. Reg. Com.:* _____

Localitate: _____ *Telefon:* _____

Județ/Sector: _____ *Cod poștal:* _____ *Fax:* _____

Achitat cu OP/Mandat poștal nr.: _____ Semnătura: _____

Datele dvs. de înregistrare sunt confidențiale și pot fi folosite doar în scopuri asociate comercializării produselor Editurii C.H.Beck. Prețurile pot fi schimbate în orice moment, fără notificarea prealabilă a clientului, iar comenzile se onorează în limita stocului disponibil. Așteptăm cu interes răspunsul dvs.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

202/23

25

Drept european

Aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului presupune interacțiunea și integrarea a două sisteme juridice esențialmente diferite. Ordinea juridică a Uniunii Europene s-a construit pe integrarea economică și a înglobat treptat protecția drepturilor omului. Sistemul Convenției a pornit de la protecția drepturilor și libertăților fundamentale, stabilind prin jurisprudența Curții de la Strasbourg standarde remarcabile. Dreptul Uniunii Europene se bazează pe subsidiaritate și pe dialogul dintre instanțele naționale și Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în timp ce Convenția are ca element central acțiunea individuală.

După mulți ani de dezbateri și ezitări, aderarea Uniunii la Convenție a devenit o certitudine după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Dreptul primar al Uniunii prevede însă că aderarea se va face în anumite condiții, dintre care se individualizează necesitatea respectării autonomiei dreptului Uniunii și a competențelor instituțiilor.

Prezentul volum examinează ansamblul problemelor juridice pe care le ridică aderarea, pornind de la aspecte critice cu privire la nivelul de protecție a drepturilor omului în Uniunea Europeană și acceptarea de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a unui control extern și finalizând cu aspectele problematice ale proiectului de Acord privind aderarea UE la Convenție, propus în iulie 2011.

Preț 25,90 lei
ISBN 978-606-18-0036-0
9 786061 800360
www.beckshop.ro